

X 277.143

S Á R K Ö Z Y T A M Á S

**ILLIBERÁLIS
KORMÁNYZÁS
A LIBERÁLIS
EURÓPAI UNIÓBAN**

POLITIKAILAG IGEN SIKERES TÚLHAJTOTT PLEBEJUS KORMÁNYZÁS

A HARMADIK ORBÁN-KORMÁNY

2014-2018

SZTE Klebelsberg Könyvtár



J001279230

© 2018 Sárközy Tamás

© 2019 Park Könyvkiadó, Budapest

Borítóterv © Váradi Zsolt



X

277243

Ajánlom ezt a könyvet

Demján Sándor, az első igazi magyar üzletember
Hetényi István, az örökös magyar pénzügyminiszter és
Kovács Ferenc mesteredző, a valódi magyar futball utolsó képviselője

emlékének.

ISBN 978-963-355-440-1

Felelős szerkesztő Szalay Marianne

Szerkesztette Tábori Zoltán

A szöveget gondozta Lovass Gyöngyvér és Györke Mária

A névmutatót készítette Joó Gabriella

Műszaki szerkesztő Széplaki Gyöngyi

Tördelte Kaposvári Franciska

Mottó helyett egy idézet Orbán Viktortól, amely híven jellemzi az orbáni kormányzást.

Orbán Viktor 2002. március 24-én, első miniszterelnökségi periódusa alatt az alábbiakat nyilatkozta a *Sport Plusz* bulvárhetilapnak: „...azért megyünk ki (mármint a focipályára – S. T.), hogy azt a mérkőzést megnyerjük. Vannak szabályok, ezeket illendő betartani (nem illik, Orbán sporttárs, hanem ezeket mindenki köteles betartani – S. T.), de azokon a szabályokon belül harcolni kell, ütközni kell, becsúszni kell, kicsit ravaszkodni (azaz el kell menni a falig), néhány jó mondat az ellenfél fülébe (ez már csibészesség, de szerintem belefér, hátha megüt, ha az anyját szidom – lásd Zidane-t a világbajnoki döntőn –, és akkor kiállítják), »könyök«.” (No, ez a könyök szerintem már sok – lekönyökölni valakit úgy »Dragoner-módra«, esetleg eltörni az orrát, ez már túlmegegy a vagányság határán.)

Tartalom

ELŐSZÓ

13

I. RÉSZ ALAPVETÉS

I. FEJEZET

A kormányzati tevékenység kormányzástani elemzésének
alapszempontjai

21

1. A kormányzástanról

21

2. A kormányzás fogalmáról és céljairól

25

3. A kormányzás alapelemei

29

4. Tömegkommunikációs médiamarketing kormányzás.

Populista plebejus kormányzás

42

5. Governance–government, a kormányzás két alapiránya

43

6. Kormányzásért való felelősség, a kormányzati teljesítmény
értékelése, mérése

46

II. FEJEZET

A későbbi kormányzásra ható tényezők a fülkeforradalom sikere (2010) előtt

49

1. A magyar rendszerváltozás evolutív jellege

49

2. A Fidesz eredete és politikai alakváltozásai – a generációs
kormányzás alapja

54

3. A rendszerváltozás után létrejövő magyar államszervezet
szuperjogállami kiépítése tradíciók és gazdasági alapok
nélkül – 1989–1998

59

4. Az első Orbán-kormány jellegzetességei

62

5. A nyugati típusú modernizálásra törekvő balliberális
kormány(ok) bukása

65



II. RÉSZ A KORMÁNYZÁS FOLYAMATA

III. FEJEZET

A második Orbán-kormány tevékenysége mint a további kormányzás kiindulópontja (2010–2014) 75

1. Szakítás a múlttal a fülkeforradalom alapján – centrális erőter és a permanens szabadságharc eszméje 75
2. Az új kormányzati rendszer megalapozása az Alaptörvény elfogadásáig (2010. május – 2011. húsvét) 78
3. Az új típusú államműködés alkotmányba foglalása – az Alaptörvény előkészítése, tartalma, fejlődésmenete 83
4. Az alaptörvényt kiegészítő jogalkotás 2012-ig az önálló hatalmi ágak szerepének csökkentése és a civilekkel való partneri együttműködés lebontása jegyében 90
5. Átmeneti megingás, majd megszilárdulás és továbbfejlesztés az újabb kétharmados győzelemig (2012. január 1. – 2014. április) 106

IV. FEJEZET

- A folytatás: a harmadik Orbán-kormány működésének menete 115
1. A kormányzás szerkezetének átalakítása 115
 2. A 2014-es tusnádfürdői beszéd – a kormányzás téves önminősítése 121
 3. A kormányzás folyamata a ciklus feléig, a migránsválság megjelenése 126
 4. A ciklus folytatása 2016 nyaratól a 2018. tavaszi újabb kétharmados győzelemig 134

III. RÉSZ A HARMADIK ORBÁN-KORMÁNY KORMÁNYZÁSÁNAK ALAPJELLEMZŐI

V. FEJEZET

- Radikális politikai kormányzás. Tömegkommunikációs plebejus kormányzás a populizmus és a neomachiavellizmus jegyében 149
1. A politika elsődlegessége – hatalomtechnikai professzionizmus 149
 2. Radikális populist plebejus kormányzás 154

3. Tömegkommunikációs kormányzás 159
4. Nyelvi forradalom – fogalmak mint politikai termékek 163
5. Ideiglenes összegzés 169

VI. FEJEZET

- Erős centralizált, de facto prezidenciális kormányzás a jó állam koncepció jegyében 171
1. Az Orbán Viktor karizmatikus személyéhez fűződő vezérdemokrácia 171
 2. A jó állam koncepció 179
 3. Centralizált központi közigazgatás 182
 4. A kormányzat viszonya a tőle független államhatalmi ágakkal: ellenhatalmi pozícióból csekély fék szerep 193
 5. Transzparencia – korrupció 198
 6. Ideiglenes összegzés 206

VII. FEJEZET

- A nemzeti ügyek kormányzása („pusztanacionalizmus”) 208
1. Nacionalizmus kontra internacionalizmus, avagy nemzeti keresztény identitás kontra multikulturalizmus 208
 2. A „Több tiszteletet Magyarországnak” jelszótól a harmadik Orbán-kormány „Nekünk Magyarország az első!” jelszáváig 212
 3. Belpolitika-vezérelt gazdasági külpolitika a kompromisszum-koncepció jegyében 219
 4. Nemzeti szabadságharc az unión belül – de ki ellen? 223
 5. Bevándorlás mint alapvető kormányzati téma 229
 6. Ideiglenes összegzés 243

VIII. FEJEZET

- A jogállamiság átértelmezése a népszuverenitás és a történeti alkotmány alapján 244
1. A klasszikus jogállami eszme mint etalon 244
 2. A jogállamiság folyamatos leépítése mint a kormányzattal szembeni alapvető kifogás 248
 3. A jogállamiság kormányzati átértékelése 253
 4. A magyar jogrendszer jogállamiságáról 263
 5. A jogalkotás jogállamiságának színvonala 270
 6. A jogalkalmazás jogállamisága 282
 7. Ideiglenes összegzés 288

IX. FEJEZET

Unortodox gazdaságpolitika a harmadik eredeti tőkefelhalmozás jegyében	290
1. Gazdasági eredmények – kérdőjelek	290
2. Nemzeti burzsoázia megteremtése felülről, közhatalmi eszközökkel – az ún. harmadik eredeti tőkefelhalmozás	302
3. Ideiglenes összegzés	310

X. FEJEZET

Konzervatív humánpolitika, ideológia	312
1. Általános jellemzés. A konzervatív ideológia elmélyülése a ciklus során	312
2. A humánpolitika egyes területei	316
3. Sportpolitika	335
4. Civilpolitika	353
5. Ideiglenes összegzés	358

IV. RÉSZ

VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

XI. FEJEZET

Ténymegállapítás – értékelés – prognózis	361
1. Eredmények – balsikerek – hiányok	361
2. Modellek – minta vagy elítélendő deviancia?	377
3. És mit hoz a már elkezdődött jövő? Kis futurologiai kísérlét	402

ELŐSZÓ

Amíg 2014-ben elég könnyű volt megírnom Orbán Viktor második kormánya 2010–2014 között eltelt négy évének kormányzástani elemzését-értékelését (*Kétharmados túlzáskormányzás, avagy gölerős csatár a mély talajú pályán*. Park Könyvkiadó, 2014), addig annál nehezebb volt elkészíteni a harmadik Orbán-kormány 2014–2018 közötti kormányzati ciklusának mérlegét. Egyszerűen azért, mert a 2010–2018 közti időszak *egybefügg*, meglehetősen nehéz csak a második négy évről írni, nem megismételni az előző könyvben elmondottakat. Orbán Viktor 2014-ben nem hirdetett sem új választási, sem új kormányprogramot, programja egy szóból állt: *Folytatás*.

Az eddigi kormányértékelések is általában *együtt* szólnak a második és a harmadik Orbán-kormány tevékenységéről. Jellemző ez az irodalomra, mégpedig mind a kormánypártira, mind az ellenzékire – ez utóbbi köréből lásd pl. Debreczeni József (*Az Orbán-rezsim 2010–201?*. De.hukönyv, Miskolc, 2017) vagy Bolgár György (*Orbán-mesék*. Noran Libro, Budapest, 2018) munkáit. De a média is egységesen tárgyalta, lásd Szöllősi Györgyi műsorvezető szakmailag is kitűnő, az *Elmúlt nyolc év* című sorozatát a Hír TV-ben (az egyes adások többségében is inkább az első, mint a második időszak történései voltak a jellemzőek), avagy a *HVG*-ben, illetve a *Heti Válaszban* megjelent értékeléseket. Maga Orbán Viktor is 2018. februári évértékelő beszédében egységben beszélt nyolc év szerinte alapvetően sikeres kormányzásáról (sikerkorszori). És ebben szerintem igaza is van: példátlan politikai siker háromszor kétharmaddal nyerni szabad többpártrendszerű választásokon.

Ugyanakkor – természetesen az előzmények rövid összefoglalása mellett – mégiscsak lehet kormányzástani monográfiát írni a harmadik Orbán-kormányról. Ugyanis az alapokat 2014-ig lerakták, de 2014 nyarán már az új kormányzati ciklusban tette Orbán Viktor világossá kormányzásának valódi jellegét a *munkaalapú illiberális állam* terminológia használatával, amelyet persze sokfajta módon lehet értelmezni (sőt az is lehet, hogy e fogalom bizonyos eszmekör számára értelmezhetetlen – lásd Angela Merkel német kancellár 2014. végi budapesti látogatása során tett kijelentését), de az egyértelművé vált, hogy itt a *government típusú kormányzás sajátos radikális változatával* állunk szemben, azaz azzal, hogy alapvetően nem a liberális társadalomszervezési elvek szerint kormányoznak, miközben nem tagadják a liberális alapértékeket, a szabadságesszmét, az emberi jogokat, a jogállamot, az elkülönült államhatalmi ágak létét – lásd az Alaptörvény idevágó rendelkezéseit.

A folytatás lényegében a 2014 előtti kormányzás további elmélyítését jelenti, még *keményebben*, még *kiterjedtebben* és még több *túlzással, túlhajtással* – vagy ahogy Balog miniszter elhíresült kijelentése mondja: túltolják a biciklit, de nemcsak az oktatásigazgatásban, hanem a kormányzás szinte minden területén. A Fidesz kommunikációjából nem véletlenül tűnt el szinte teljesen a párt polgári jellege, a polgári Magyarország jelszó, azaz igaza lett az „okoskodó” (a jelszó ugyancsak Balog Zoltántól) G. Fodor Gábornak, hogy a polgári Magyarország célkitűzés elsődlegesen *politikai termék* volt. A magam részéről már az 1990-es évek végi első Orbán-kormányt is a „feltörekvő félpolgárok” radikális kormányának nevezttem. Mostanra beigazolódott, hogy az Orbán-rezsim – helyesen írja ezt Körösi András – *nem valódi polgári kormányzást* folytat, legalábbis ha a polgári kormányzást az eddig uralkodó nyugat-európai felfogás szerint értelmezzük. (A TÁRKI kitűnő, későbbiekben még sokszor hivatkozott *A magyar polgár* című kötete számos különböző „polgár”-értelmezést tartalmaz.)

Tudniillik ha a polgár terminológiát a francia felvilágosodás után kialakult európai civilizáció fogalomrendszere szerint használjuk, a polgári kormányzás nem lehet forradalmi, nem folytathat szabadságharcot sem az országon belül, sem azon kívül. Egy polgári kormány nem lehet radikális és populistá, nem folytathat permanensen voluntarista válságkormányzást, hiszen ténylegesen – legalábbis Magyarországon és jelenleg – nincs is válság. Nem tekintheti elsődlegesen politikai eszköznek az alkotmányt, amelyet szinte évente módosít napi politikai célok elérése érdekében. Nem lehet politikája lényege a gazdagodás, a „korrupció” (persze Lánzi András e szót nem büntetőjogi értelemben használta), azaz nem rendezheti át közhatalmi eszközökkel a tulajdonviszonyokat hívei (klientúrája) javára, nem bonyolíthat le valamifajta eredeti tőkefelhalmozást. (Mit mondott Dr. Agy – Kopátsy Sándor – még jóval a rendszerváltozás előtti televíziós sorozatában? „Tiétek az ország, de azért ne vigyétek haza.”) Nem értelmezheti át a jogállamiságot a *népszuverenitásra* hivatkozva, nem csökkentheti a jobbiztonságot. Az Orbán-rezsim – ismét Körösi András – demokratikus keretek között sokszor autoriter hatalomgyakorlást folytat, *vegyíti a demokratikus és az autoriter elemeket*, sokszor túlhajtja az elméletileg helyes célok megvalósítását, részlegesen erkölcstelen eszközöket is felhasználva. Egy valódi polgári kormány nem mondhatja azt, hogy az illem, a modor nem politikai kategória. Mint Bogárdi Szabó István püspök mondja: egy polgári kormányzás megőrzi a politikai beszéd méltóságát, nem alacsonyítja le a kommunikációt mocskolódó twitterezésre, nem manipulálhatja a közvéleményt egy nem is létező virtuális valóság felfestésével. Nem becsülheti le az intézményeket, a garanciákat, nem hozhat létre „plebisciter

vezérdemokráciát” (Körösi András). Ugyanakkor ez a hibrid rendszer szerintem nyilvánvalóan *nem fasisztamutáns* (Ungváry Rudolf), *nem valamifajta maffiaállam* (Magyar Bálint), tehát *nem* – fél- vagy pláne egész – *diktatúra*.

Az *Orbán-kormányzás radikális populistá etatista tömegkommunikációs kormányzás*. Mostanában a polgári Magyarország helyett a *keresztény Magyarország* lett inkább a politikai jelszó, bár a „ha megdobnak kövel, dobd vissza kenyérrel” elvet csak a megboldogult Grespi László alkalmazta ténylegesen, és azért a keresztények nem szokták „szenilis marhának” nevezni a római pápát (Bayer Zsolt). Sajnos előfordulhat – persze ez a migráns világprobléma megoldásától is függ –, hogy ez a kereszténységre hivatkozó jelszó is előbb-utóbb zömmel politikai szlogenként fog elkopni, figyelemmel a nomád világjátékokra. Egy jellemzője viszont állandó ennek a kormányzásnak: mindhárom Orbán-kormány *nemzeti*, azaz *nacionalista* kormányzást folytat (a nacionalizmust nem pejoratív értelemben használom, ez nem tévesztendő össze a káros sovinizmussal). Ugyanakkor a harmadik Orbán-kormány a másodiktól eltérő jellemzője a *kifelé fordulás*, azaz a szabadságharc *nemzetközi szintre*, főleg az Európai Unión belülre való kivetítése a *nemzeti identitás*, illetve *szuverenitás* védelme jegyében, egyben a belpolitika külpolitikára való átvitelével. Ennek a külpolitikának gazdaságpolitikai vetületei is vannak – lásd először a keleti, majd később a déli nyitás programját.

Orbán Viktor 2014 után kétségkívül – bár ennek jelentőségét sem szabadna Magyarország mérete, gazdasági ereje folytán eltúlozni, magyar miniszterelnök szerintem nem tud valamifajta De Gaulle-ként Európa élére állni, meghatározni az Európai Unió politikáját – *európai tényező lett*, főleg azért, mert ügyesen kihasználja a kelet-közép-európai volt szocialista országok (elsősorban az ún. visegrádi négyek) közös problémáit, illetve Magyarország *tranzitország* jellegét elsősorban az ázsiai–afrikai országokból érkező bevándorlás tekintetében.

Az orbáni kormányzásnak alapvető *„külső” ellentmondása*, hogy alapvetően nem liberális kormányzást kíván folytatni az erősen liberális, hagyományos jogállami elveket – némi módosítással, de – változatlanul követni kívánó Európai Unióban. Magyarország nem tud az unión kívül maradni, de nem is akar – nincs élet számunkra az unión kívül (beruházásaink több mint háromnegyede uniós forrásból származik). Magyarország nem Nagy-Britannia, nem kíván az unióból kilépni, ugyanakkor nem kívánjuk követni az unió „magállamainak” (Németország, Franciaország) a migránsválság és a szélsőjobboldali populizmus ellenére alapjaiban fenntartott liberális társadalomszervezési elveit. A *„belső” ellentmondás* pedig abból származik, hogy Magyarország a volt szocialista országok közül – éppen a kádári szoft diktatúra sajátosságai és az átmenet

evolutív jellege miatt – a rendszerváltozás után intézményi szinten rögtön nyugati típusú parlamentáris jogállamot épített ki, és nem olyan prezidenciális államkapitalista rendszert, mint Oroszország és a szovjet utódállamok többsége. Ezért jellemzi szemléletesen Kornai János az Orbán-kormány kormányzásának governance-ről governmentre való áttérését *U kanyarnak*, Lengyel László pedig ellenforradalomról beszél, tudniillik Magyarország akkor csökkent a demokráciát, amikor a volt szocialista országok jelentős része szerinte végre kezd demokratizálódni (?). Éppen ezen előzmények miatt mind a belső értelmiségi, mind a nemzetközi bíráló a 2010 utáni magyar kormányzással szemben erősebb, mint ha rögtön a magunkévá tettük volna az „erős állam a jó állam” teóriát. Ehhez járulnak az orbáni kormányzás túlzásai, túlpörgése, „harcmaniája”, illetve machiavellista módszerei, arrogáns stílusa és hívei állami eszközökkel való mértéktelen gazdagodásának támogatása, amelynek következtében 2018-ra az Orbán-kormány jelentős mértékben elvesztette korábbi konzervatív értelmiségi bázisát (például Solymosi Frigyes, Chikán Attila, Csaba László, Bod Péter Ákos, Mellár Tamás, de a Fidesz család olyan tagjai is elhatárolódnak a kormány egyes módszereitől, mint Lantos Csaba vagy Rockenbauer Zoltán), és a megmaradtak közül is többen talán azért maradtak, mert nem látnak más kormányzati alternatívát (jól látszik ez a Professzorok Batthyányi Köre többsége magatartásán is). Ugyanakkor a lakosság túlnyomó többsége egyértelműen az Orbán-kormány mögött áll, és főként nem kér a láthatóan kormányzásképtelen ún. balliberális pártok esetleges káosz-kormányzásából.

Mindent összevetve szerintem van mód a 2014–18-as időszakot viszonylag *önállóan* is elemezni kormányzástani szempontból. Ezt pedig – már arra is tekintettel, hogy a szavazáson részt vevő választópolgárok többsége által sikeresnek minősített kormányzásról van szó, amit a 2018-as újabb kétharmados választási eredmény bizonyít – *tárgyilagosan*, az előnyök és a hátrányok, a sikerek és a kudarok komplex értelmezésével kell elvégezni. Nem fogadható el ugyanis G. Fodor Gábor azon tézise, hogy a közpolitikában, a kormányzás megítélésében nincs függetlenség, vagy ide tartozik valaki, vagy oda, a tudományos elemző is valamilyen módon „harcos”, „katona”, aki pedig függetlenné mondja magát, az ténylegesen balliberális vagy egyenesen kriptokommunista. Igenis *lehetséges a pártatlanságra*, az objektivitásra törekvő elemzés a kormányzás területén is.

Ez a munka tehát „középről” íródik, nem kíván elfogult elemzés lenni. Ugyanakkor természetesen vannak *műfaji* és *személyes* vonatkozásai. Ami a műfajt illeti, miután foglalkozásomnál fogva jogász oldalról elemzek, a könyv intézménycentrikus, a kormányzást emellett elsődlegesen jogalkotási oldalról közelíti meg, és kevésbé foglalkozik a kormányzás irracionális elemeivel,

a kormányzásnak „tudási” oldalát elemzi, és kevésbé „művészeti” jellegzetességeit. Ami pedig a személyes részt illeti, a munka szerzője

a) mivel a „keresztény nemzeti úri középosztályhoz” tartozik családja egyik ága, ösztönösen szimpatizál a magyar *konzervatív, nemzeti értékekkel és hagyományokkal* (tudok tarokkozni). Vallásos katolikus családban nőttem fel, engem igazán nem zavar az Országházra felfeszített óriási vörös kereszt (mindig volt otthon nálunk, bár ez szokatlan egy állami ünnepen), csak nehogy az ateistából gyorstalpaló módon átképzett új keresztes lovagok – ellenpápát állítva – a Szentföld helyett Rómába induljanak a Vatikán elfoglalására.

b) de mivel családom másik ága osztrák, egy sor kozmopolitizmus is van bennem, elkötelezett híve vagyok az *európaizálódásnak, a nyugati típusú polgári demokráciának és jogállamiságnak* (tudok bridzsezni). A liberalizmus számomra nagyon nem szitokszó, a szemléletmódom konzervatív polgári liberális (de semmiképp sem ultraliberális vagy balliberális). Szerintem a liberális állam nem tud nem demokratikus lenni, a kereszténydemokrácia pedig „per definitionem” igenis liberális.

c) miután a szerző 1940-ben született, szükségképp a *kádári szoft diktatúrában szocializálódott*, ugyan csak polgári értelmiségi „útítársként”, de mégiscsak ötvenéves koráig a szocializmusban éledegelt, a gazdasági jog művelése mellett a szocialista kormányzásban is részt vett, abban dolgozott (tudok ultizni). Ez a szemléletmódomra nyilván hatott, tudniillik bár a szocialista rendszer világnézetileg mindig távol állt tőlem, sosem voltam párttag, de ma is pozitívan értékelem a konszolidálódott Kádár-rendszer gulyásszocializmusát, polgári emberként-értelmiségiként is élhető világát („legvidámabb barakk”). A rendszerváltozás után pedig zömmel balliberálisnak nevezett kormányok részére végeztem szakértői munkát.

d) végül, mivel a szerző maga is részt vett mind a rendszerváltozás előtt, mind a rendszerváltozás után konkrét kormányzati munkákban, *megértőbb* a rendkívül nehéz kormányzati munkát végzőkkel szemben, elnézi kisebb csalafintaságukat, trükközésüket, vagányságukat (szeretem a profi bokszt). Részben ebből is következik (egyéniségemből is) a könyv sztoikus, illetve cinikus stílusa, de a cinizmusom G. B. Shaw-i értelemben igyekszik jóindulatú lenni. Ugyanakkor egyértelműen elvetem a negatív értelemben vett machiavellizmust, a cél szentesíti az erkölcstelen, tisztességtelen eszközöket felfogást, különösen pedig a kormányzás kriminalitásba való esetleges átcsapását. Alapállásom tehát, hogy jogállami kormányzást kell folytatni, de hatékonyan, vegyítve a governance és a government elemeit, igazodva a magyar fejlődés történeti sajátosságaihoz, ugyanakkor csatlakozni az alapvető nemzetközi modernizációs tendenciákhoz.

Ami végül még a személyes vonatkozásokat illeti, vezérdemokrácia esetén nem érdektelen az elemző viszonya a kormányzás gyakorlójához. Orbán Viktort egyetemi hallgató kora óta ismerem, mindig jó magánemberi kapcsolatunk volt, sportszeretetünk is hasonló. Szimpátiám azonban nem akadályozta annak, hogy kormányzására kritikai megjegyzéseket tegyek – számomra életkorától, államvezetői pozíciójától függetlenül mindig egy szeretetre méltó „vásott kölyök” marad, ahogy diákkorában megismertem.

A jövő kérdése pedig az, hogy túlhajtásai, durvaságai, radikalizmusa lefaragásával lehet-e egyáltalán konszolidálni ezt az állandóan mozgásban lévő, konfliktuskereső kormányzást mint a polgári demokrácia kelet-európai sajátosságainak megfelelő, alapvetően government típusú kormányzati rendszert. (Többek szerint ez lehetetlen, a permanens konszolidátlanságot nem lehet stabilizálni, a vér nem válik vízzé.) Egy ilyen típusú konszolidáció ugyanis szerintem – a *kereszténydemokrácián belül* – nagyon is kívánatos lenne. Tudniillik ha nem, úgy fennáll a veszély, hogy ez a sajátos negyedik köztársaság (mert az) – megjósolhatatlan, hogy mikor – külső és belső mozgások következtében magától felrobban. És ez egyetlen magyarnak sem lesz jó. Szeretném megélni, hogy Magyarországon „*régi vágású kereszténydemokrata*” kormányzás (Orbán Viktor kifejezése 2018 májusában) folyjon, és ebben a mondatban a „*régi vágású*” szó igen fontos. A régi vágású kereszténydemokrácia ugyanis nagyon nem illiberális (Orbán Viktor ellenkező állítása 2018 júliusában).

Két technikai megjegyzés még. A szerző igyekezett elkerülni a 2010–2014 közötti ciklusról írt könyvében foglaltak megismétlését, de a két ciklus egybefolyása miatt nem mindig volt lehetséges. A másik: a kormányzástan következő fejezetben kifejtett komplex jellege és számos területből való összetettsége miatt a szerző minden részterületen nem lehet szakértő, az adott területre vonatkozó szakirodalomból bizonyos mértékben szubjektíven válogat, tehát a tévedés lehetősége, sőt a felszínesség és a leegyszerűsítés veszélye is fennáll, bár igyekszem elkerülni. Végül éppúgy, mint a korábbi könyvekben, a 2014–2018 közti periódus elemzése is átnyúlik a negyedik Orbán-kormány megalakulására és a már most megállapítható kormányzati elképzeléseire is. Ez azért is indokolt, mert Orbán 2010-ben újabb rendszerváltozással indult, és 2018-ra eljutott a politikai rendszernél jóval szélesebb, *új szemléletmódú „korszakváltáshoz”*.

A szerző a munkát 2018. november 1-jével zárta.

Sárközy Tamás

I. RÉSZ

Alapvetés

I. FEJEZET

A kormányzati tevékenység kormányzástani elemzésének alapszemponjtjai

1. A kormányzástanról

1.1. A kormányzástan (*governológia*) az utóbbi évtizedekben keletkezett, viszonylag új, interdiszciplináris alkalmazott társadalomtudomány, amely részben a hagyományos *államtanból* (főleg a német nyelvterületen), részben a modern *politikatudományból* (amely több, mint az ún. politológiai elemzés) vált ki viszonylagos önállósággal. A kormányzástan igen összetett tudományos diszciplína, a már említett államtanon és politikatudományon túlmenően megtalálhatók benne az ún. menedzsmenttudományok (szervezés és vezetés-tudomány, döntéshozatal), a szociológia és a szociálpszichológia, a közgazdaságtan több ága, valamint a közigazgatástan, illetve jogtudomány egyes elemei is. A kormányzástan alapfeladata, hogy az ezen tudományágakból származó elemek *komplex egységeként* elemezze, illetve értékelje az országok kormányainak tevékenységét, és ennek alapján kiindulópontokat nyújtson, elméleti alapokat dolgozzon ki a kormányzati tevékenység eredményességének javítására.

A kormányzás fogalmát az utóbbi időben túlzottan *széles értelemben* használják, mégpedig nagyobb szervezetek (vállalatok, egyesületek stb.) legfelsőbb vezetésére, illetve a teljes politikai életre, ideértve elsősorban a politikai pártok irányítását. A governológia viszont *kizárólag* az *állam legfőbb szervei államszervezetét irányító tevékenységével* foglalkozik mint az állami működés „legdinamikusabb és legkreatívabb” (Gombár Csaba) részével.

A kormányzástan lényegében két, egymástól eltérő irányból jött létre az 1980-as évektől kezdődően, nevezetesen részben a *francia közigazgatás-tudományból* (megalapozva az ún. government irányzatot – lásd az 5. pontot), részben az amerikai politikatudományból, erősen neoliberális jelleggel (megalapozva az ún. governance irányzatot – lásd az 5. pontot). Ez utóbbi eredményei alapján a Világbank – Nemzetközi Valutaalap bocsátott ki ún. Good Governance „irányelveket”, meghatározva azon alapelveket (pl. transzparencia – nyilvánosság, átláthatóság, elszámoltathatóság), amelyek alapján a fejlett

polgári államokban a kormányoknak tevékenykedniük kell, mégpedig annak érdekében, hogy alkalmazkodjanak a gazdaság globalizációs alaptendenciáihoz, az információs társadalom, valamint az állampolgárok kulturális színvonalának növekedéséből származó igényekhez.¹ Mindez az Egyesült Államokból az 1990-es évek végére, a 2000-es évek elejére áttért az Európai Unióba is, lásd pl. a Prodi volt olasz miniszterelnökhöz kötődő, 2001-es ún. Fehér Könyvet a European Governance-ról (azaz az európai kormányzás követelményeiről). Az utóbbi mintegy 20 évben a kormányzástan Magyarországon is kivált a politikatudományból, az államtudományból és a közigazgatás-tudományból, és egyre szélesebb „saját” irodalommal rendelkezik. Megjegyzendő azonban, hogy a kormányzástan művelése Magyarországon már az 1930-as években megkezdődött, elsősorban Magyary Zoltán munkásságához kötődve.

A modern magyar kormányzástan részben az egyes politikai pártokhoz kötődő ún. think-tank műhelyekből nőtt ki, mint „jobboldalról” a Századvég, „baloldaltól” a Delta-Demos politikai iskola (műhely). E körben főleg a konkrét kormányok működését elemző tanulmányok készültek,² de azért olyan általános kormányzástani művek is, mint pl. G. Fodor Gábornak a kormányzás esztétikájával foglalkozó monográfiája.³ A 2010 utáni irodalomból kormánypárti jelleggel jelentősek a Nemzeti Közszerológiai Egyetem éves Jó állam-jelentései (2015, 2016, 2017), ellenzéki oldalról pedig a Magyar Bálint által kezdeményezett ún. maffiaállam-irodalom.⁴ Ezek a munkák természetesen pártosak, és erős bennük a napi politikai jelleg, ugyanakkor találhatók bennük tudományos elemzések számára is felhasználható elemek. Mivel ez a könyv a harmadik Orbán-kormány tevékenységével foglalkozik, amelyet jelentős mértékben meghatároz Orbán Viktor személyisége, az utóbbi években

¹ Az új világgazdasági, illetve világpolitikai igényekről szóló széles körű nemzetközi irodalomból alapvető művek: F. Fukuyama: *Államalapítás. Kormányzás és világtrend a 20. század végén*. Századvég, Budapest, 2005, illetve S. P. Huntington: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*. Európa, Budapest, 2008.

² A Századvég műhelyből lásd pl. a *Jó kormányzás és az állam c.* kötetet 2008-ból, illetve a balliberális kormányok tevékenységét évente bíráló kötetekből: *Ígéretek sodrásában* (2003), *Elzárkózott jövő* (2004), *A jóléti rendszerváltozás csődje* (2005), *Válságkormányzás* (2009), *Hazárdjáték* (2010). A Demos műhelyből lásd pl. Sebők Miklós: *Az állam értünk van?* (2007), Z. Karvalics László: *Úton a digitális kormányzás felé* (2008), Győri Gábor: *Populizmus és kormányzás* (2008). A második Orbán-kormány tevékenységét bíráló, József Attila Alapítvány által gondozott sorozatból: *A forradalom fogságában* (2011), *Kisiklott forradalom* (2012), *Forradalom volt?* (2013).

³ Lásd G. Fodor Gábor: *Kormányzás/tudás*. Századvég, Budapest, 2008.

⁴ Lásd összefoglaló jelleggel Magyar Bálint: *A magyar maffiaállam anatómiája*. Noran Libro, Budapest, 2015.

megjelent újabb munkák közül megemlíteném Debreczeni József⁵ és Kósa András⁶ könyveit, amelyeket a kormányzástan szempontjából is fel tudtam használni.

A társadalomtudományi irodalomból kiemelném Körösi András, Boda Zsolt, valamint Csizmadia Ervin munkáit, amelyek alapvetően a politikatudományok oldaláról foglalkoznak a kormányzással,⁷ az erősebben államtudományi megközelítések közül pedig a korábban Pénzügykutató Rt.-ben a Gombár Csaba által vezetett Korridor Csoport köteteit,⁸ valamint Stumpf István (Stumpf vezérégyenisége volt Magyarországon a nyugati mintát követő governance irodalommal szemben fellépő government irányzatnak),⁹ illetve a politikai pályát is bejárt Tölgyessy Péter tevékenységét.¹⁰ Emellett modern fordításban is találkozhatott a magyar közönség Machiavelli, Carl Schmitt vagy Max Weber kormányzástani alapműveivel.

1.2. A kormányzástan azonban csak a *modern európai polgári demokratikus államok* kormányzásával foglalkozik. Az itt kifejtetteket tehát nem lehet történelmileg visszavetíteni pl. az ókorra vagy a középkorra, bár már Platón és Arisztotelész is értekezett a jó államról, Cicero választási tanácsokat adott,

⁵ Debreczeni József: *Az Orbán-rezsim 2010–2012?* De.hukönyv, Miskolc, 2017.

⁶ Kósa András: *Orbán Viktor, a káosz embere*. Noran Libro, Budapest, 2018.

⁷ Körösi András kormányzástani munkáiból lásd a *Parlament és a polgári kormányzás*. Századvég, Budapest, 2001, 20; A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim in: Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris, Budapest, 2015, 401–22. Boda Zsoltól lásd pl. *Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában*. Argumentum, Budapest, 2013, ill. Nem, ennél még nem találtak ki jobbat. A demokrácia kultúrájának megerősítése in: Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2017, 86–111, végül Csizmadia Ervintől pl. *A Medgyessy-talány. A nemzeti középtől (a) végig*. Századvég, 2004; Politikai vezetők és politikai környezet I–II. *Politikatudományi Szemle* 2006/2–3, 4; Kormányzás „normális” és „abnormális” ciklusban in: *Magyarország politikai évkönyve, 2009*, legújabb monográfiája: *A magyar politikai fejlődés logikája*. Gondolat, Budapest, 2017.

⁸ A Gombár Csaba szerkesztette ún. Korridor sorozatból lásd például *Kormány a mérlegen* (1994), *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén* (1999). Emellett lásd még Gombár Csaba: *Államokönyv. A kormányokról és az állami kérdésekről*. Helikon, Budapest, 1998.

⁹ Lásd pl. Stumpf István: *Új államalapítás. Alkotmányos és kormányzati kihívások* in: Gombár Csaba (szerk.): *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. Pénzügykutató Rt.–Századvég, Budapest, 2006, továbbá *Az államhatalmi ágak elválasztása* – Bibó nyomán in: *Gazsó Ferenc ünnepi kötet*. Századvég, Budapest, 2012, valamint *Jogállam, hatalommegosztás, alkotmányosság. Jogászegyleti Értekezések*, 2014/1.

¹⁰ Tölgyessy Péter munkáiból lásd *Elégedetlenségek egyensúlya*. Helikon, Budapest, 1999; Zsákutcából zsákutca. Az ismétlődően megrekedő magyar polgárosodás ellentmondásai in: Morcsányi Géza – Tóth István György (szerk.): *Magyar Polgár*. TÁRKI, Budapest, 2015, valamint Kompország reményei in: *Hegymenet*, i. m., 9–36.

vagy a kormányzás technikájáról igen sokat lehet megtudni Machiavelli munkáiból. Nyilván nem alkalmazható a modern polgári kormányzástan kritériumrendszere a 20. századi fasiszta, illetve kommunista diktatórikus totális államokra sem (terrorállami megjelenésükben és szoft változataikban egyaránt, lásd Hitler- kontra Franco–Salazar-, Rákosi- kontra Kádár-rendszereket), hiszen a polgári demokráciákban a polgári kormányzásra nézve alakult ki. Nem megfelelő ez a kritériumrendszer továbbá a távol-keleti ún. fejlesztő államokra sem, mind „kapitalista” változatban, például Szingapúr–Dél-Korea, mind „szocialista” változatban, például Kína–Vietnam.¹¹ Értelmetlen lenne e szempontrendszer szerint vizsgálni az Afrikában található felbomlott, ún. bukott államok káoszkormányzását, avagy a kisebb közép-, dél-amerikai banánköztársaságokban található ún. piszkos kezek kormányzását (bűnöző kormányzás).¹²

További megkülönböztetéseket is kell tenni. Természetesen a polgári európai kormányzás lehetőségei egészen mások a föderatív, illetve az olyan unitárius államokban, mint Magyarország. Más egy nagyhatalomnál, közepes nagyságú országnál vagy egy olyan városállamnál, mint Luxemburg. Meghatározó lehet a történelmi múlt, a kulturális tradíció – lásd a skandináv államokat. Figyelembe kell venni az ország gazdasági fejlettségét, természeti kincsekkel való rendelkezését (pl. energiafüggőség) – egy fejlett gazdag államban nyilván más a kormányzati kapacitás (Svájc, Norvégia), mint egy felzárkózni kívánó, viszonylag fejletlen országban, ahol még mindig csak álom a jóléti államiság megteremtése (lásd a kelet-közép-európai volt szocialista országokat). Természetesen a polgári kormányzás kritériumai a „normál” kormányzásra irányadóak, nem a rendkívüli állapotban, kiélezett válság-situációkban, esetleg forradalmi körülmények között tevékenykedő kormányokra. A válságkormányok – katonai, hivatalnoki, ügyvivő, technokratának is nevezhető kormányok – lényegében rövid távú válságmenedzselésre hivatottak, átmeneti jelenségek. Ugyancsak átmeneti jelenségek voltak Kelet-Közép-Európában a 20. század végén a szocializmusból a kapitalizmusba való átmenet kormányzásának különböző formái (ún. tranzitkormányzás).

¹¹ Az ún. fejlesztő állam különböző formáiról lásd a Csáki György szerkesztette *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban* c. kötet tanulmányait. Napvilág, Budapest, 2009.

¹² Az ún. bukott államokról lásd a Marton Péter szerkesztette *Államok és államkudarok a globalizáció világában* c. kötet tanulmányait. Teleki László Intézet, Budapest, 2002.

2. A kormányzás fogalmáról és céljairól

2.1. A kormányzás az *államszervezet legfelsőbb szintű irányítását jelenti*. Lehet e körben még szélesebben is fogalmazni – Magyar Zoltán például *országvezetésről* beszélt.¹³ Úgy gondolom azonban, hogy a modern polgári államokban a privát gazdaság és a civil szféra már olyan erős, hogy a kormányzást leszűkíthetjük az *államgépezet irányítására* (e téren sincs már korlátlanág, a kormányzati tevékenység nem terjed ki a teljes államszervezetre, hiszen az államszervezeten belül vannak kormánytól független hatalmi ágak), amely természetesen erőteljesen befolyásolja az ország egészének működését, de nem kizárólagos jellegű.

A kormányzás – az igazságszolgáltatás kivételével, bár természetesen e körben is vannak kölcsönhatások – átfogja a *teljes államéletet*. Alapvető területe a *nemzetközi irányultságú kormányzás* (nemzetközi kapcsolatok, ez a terület jóval több, mint a külpolitika), a *belpolitika* terén fennálló kormányzati tevékenység (közigazgatás, jogpolitika, rendszet, a különböző ágazati és funkcionális szakigazgatás irányítása), a *gazdasági kormányzás*, az államháztartással kezdve egészen a foglalkoztatásig, végül az ún. *humán kormányzás* (egészségügy, szociálpolitika, oktatás, kultúra, tudomány, sport). De csak a *legfelsőbb szintű* irányítás tartozik a kormányzás körébe – a közép-szint már „tisztán” közigazgatás (bár adott esetben ez a választóvonal igen csipkés lehet).

A kormányzás nem hanyagolhatja el a napi feladatok megoldását, ugyanakkor kreatív, innovatív, kell lennie (lásd a digitalizáció folytán az ún. *elektronikus kormányzásra* való átállást). Emellett fel kell készülnie az esetleg bekövetkező válsághelyzetek kezelésére is, amelyek a globális pénzügyi turbókapitalizmusban jóval gyakoribbak, mint korábban. A kormányzásnak sajátos kultúrája, „esztétikája” van, a kormányzás legyen „intelligens” (Stumpf István).

A kormányzást az állam legfelsőbb szervei gyakorolják, mégpedig alapvetően a *törvényhozó* és a *végrehajtó* hatalom. Prezidenciális, illetve szemi-prezidenciális rendszerekben az *államfő* is a végrehajtó hatalom, a kormányzás része, így a kormányzás alanya, parlamentáris rendszerekben viszont (így a magyar kormányzásban is) az államfő nem kormányoz, hanem legfeljebb befolyásolni tudja a kormányzást (pl. Magyarországon a köztársasági elnök a törvényekkel szemben emelhető alkotmányossági és politikai vétóval).¹⁴

¹³ Lásd Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Grill, Budapest, 1942, 519–22.

¹⁴ A kormányformák alakulását Európában lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák*. Dialóg Campus, Pécs, 2007.

Nálunk tehát az *Országgyűlés* és a *kormány* kormányoz, de a kormányzást *befolyásolják* a kormánytól elkülönült különböző hatalmi ágak, így elsősorban az *Alkotmánybíróság* (normakontroll), illetve az *igazságszolgáltatási szervezetrendszer* (bírság, ügyészség), továbbá az Állami Számvevőszék, az alapvető állampolgári jogok biztosa (ombudsman), a Költségvetési Tanács, emellett megemlítendő még a fiskális kormányzástól elkülönülő jegybank (MNB) is mint a monetáris irányítás szerve. A kormányzást befolyásolják további tényezők is. Nevezetesen mindenekelőtt a *területi-települési (ún. helyi) önkormányzatok*, amelyek szintén az államhatalom részei, csak másként, mint a központi kormányzat. Továbbá ma már a politikai pártok nem monopolizálhatják a közügyekben való részvételt, abban aktívan részt vesznek a különböző *gazdasági-szakmai érdekképviselések, jogvédő szervezetek* stb. Ezért a modern európai kormányzás lényeges részévé vált – az ún. lobbizáson jóval túlmenő – *civil szervezetekkel való partneri együttműködés*.¹⁵

2.2. A kormányzás célját összefoglalóan a *közjóban*, a közérdek szolgálataiban szokás megjelölni, de e fogalom tartalma meglehetősen bizonytalan, *szubjektív*, befolyásolja a kormányzó erők világnézete, ideológiája, továbbá más lehet a közérdek rövid, illetve hosszú távon, és e két szempont ütközhet is egymással.¹⁶ A lényeg, hogy a kormányzásra választások útján feljogosított kormány mint a közhatalom alapvető birtokosa *nem élhet vissza a hatalmával*, nemcsak saját pártja, hanem az egész ország polgárainak *integrált* érdekét (hiszen az egyes társadalmi rétegek érdekei egymástól igen különbözőek lehetnek) kell szolgálnia.

A modern polgári kormányok kormányzati alapcéljai – amelyek természetesen összefüggnek egymással – lényegében a következők:

a) a társadalmi-gazdasági élet működése keretszabályainak, az ún. *játékszabályoknak* a megállapítása, alapvetően a jogalkotás útján;

b) ezeknek a játékszabályoknak a megtartása és megtartatása, alapvetően a *hatósági jogalkalmazás* útján.

Az a) és b) magas szintű megvalósulása jelenti a *jogbiztonságot*, a *jogrendet*.

c) *szolgáltatások nyújtása* az állampolgároknak, illetve a gazdasági-társadalmi szervezeteknek (pl. oktatás, egészségügy, szociális szolgáltatás, gazdaságösztönzés) – ún. szolgáltató állam – szolgáltató közigazgatás;

d) törekvés az adott körülmények között lehetséges legnagyobb jólét, *életszínvonal* megteremtésére, biztosítására, fejlesztésére (ún. *jóléti államiság*);

e) megfelelő szintű *közbiztonság* megteremtése, fenntartása, fejlesztése;

f) jó társadalmi *közérzet-léghő* megteremtése, tartós biztosítása. Ennek alapvető tényezője a kormányzat iránti *közbizalom* kialakítása, a kormányzás *hitelessége* (kellő nyilvánossága, áttekinthetősége).

A modern európai kormányzás ugyanis – a megváltozott technikai-gazdasági-társadalmi-politikai körülmények folytán – a 20. század végén, a 21. század elején jóval kiterjedtebbé, komplexebbé és ezáltal jóval *bonyolultabbá*, nehezebbé vált. A főbb tényezők a következők:

a) *Tömegtársadalmat* kell kormányozni – tömegtermelés, tömegfogyasztás, többmillió lakosú metropoliszok, magasabb kulturális színvonalú, magasabb életminőséget kívánó lakosság –, ehhez igazodik a *modern tömegdemokrácia*. A lakosság pedig *szolgáltatást* vár el a kormányzattól, állandóan növekvő mértékben és jobb minőségben (*Leistungsverwaltung, Geber-Staat*). *Jólétet* biztosító és egyben *közbiztonságot* nyújtó államot akar. A szolgáltató állam szükségképp némileg *paternalista*, de a gondoskodó-fejlesztő állam indokolatlanul nem korlátozhatja az állampolgári autonómiát, önkezdemenyvezést, a vállalkozói szabadságot, mert akkor az állami tevékenység improduktívvá válik.

b) Rendkívül kiszélesedtek az *emberi jogok*, a politikai jogokhoz és a személyes szabadság védelméhez szükséges jogok növekedéséhez felzárkóztak a második, harmadik, sőt újabban már a negyedik generációs emberi jogok is. A kormányzatnak biztosítania, garantálnia kell ezen jogok mind teljesebb megvalósítását, de úgy, hogy meggátolja az ezekkel való visszaéléseket is. Nagyon szűk ezen a területen az ösvény a kormányzat számára. Ehhez hozzáteendő a *klímaváltozáshoz* való alkalmazkodás, a jövő nemzedékei érdekeinek biztosítása, a *környezetvédelem*, illetve a gazdasági fejlődés olyan befolyásolása, hogy az *fenntartható* legyen (ún. környezettudatos kormányzás).

c) *Információs forradalom* zajlott le – televíziós képzőn, internet (világháló). Egészen más módon kell ilyen körülmények között a sajtószabadságot, a véleményszabadságot, az információs szabadságot értelmezni, mégpedig úgy, hogy közben a személyiségi jogokat, az adatvédelmet is biztosítsa a kormány. A kormányzás bizonyos mértékben *tömegkommunikációs kormányzássá* válik, egyértelműen számolni kell a médiahatalommal is. Az információs forradalommal egyben kitágul a világ, az internet szükségképp *nemzetközi*, hírözön zúdul a lakosságra (álhírgyártás is, manipuláció is), amely szükségképp átpolitizálja az emberek életét. Így válik a kormányzás „látványpékséggé” (Gombár Csaba), egyben jelentős mértékben fel is kell gyorsulnia, állandóan meg kell újulnia (ún. kreatív kormányzás).

¹⁵ Lásd Cservák Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósítása. *Jogelméleti Szemle*, 2012/1; Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014.

¹⁶ Lásd erről Schlett István: Politika és közérdek – avagy van-e, ami nincs. *Századvég*, 2009/1 vagy Takács Péter: A közjóról. *Pro Publico Bono*, 2011/1.

d) A technikai fejlődés általános jelleggel lebontja a nemzeti, állami *elkülönültséget*. Kialakul a *tömegturizmus*, az emberek Európában szabadon mozoghatnak, a munkaerő a jobban fizető, erősebb szociális biztonságot adó, modernebb munkalehetőségeket biztosító országokba áramlik – éppúgy, mint az áruk, a szolgáltatások, illetve a tőke. Emellett Európa öregszik, csökken a népessége, Ázsiában, Afrikában, Dél-Amerikában viszont túlnépesedés van, nyomor van. Ezáltal megindult az újkori *nép-vándorlás*, egymással keveredve özönlenek a menekültek, illetve a gazdasági bevándorlók a fejlettebb világba, nagyon sok európai államban migránskrízis alakul ki, részlegesen „párhuzamos társadalmak”, illetve *multikulturalizmus* keletkezik, mégpedig ez utóbbinak minden előnyével-hátrányával.

e) A kapitalizmus részben *turbókapitalizmussá* válik, részben *finánckapitalizmussá*, mégpedig nemzetközi jelleggel. A globalizáció korában az ún. *lát-hatatlan pénzügyi háttérhatalom* („repülő pénzpiac”), illetve a *multinacionális vállalatbirodalmak* egyre erősebb hatással vannak a nemzeti államokra, amelyek kormányainak ehhez a tendenciához – persze konfliktusok sora mellett – alkalmazkodniuk kell. Szaporodnak a nemzetközi jellegű válságok (tőzsdei manipulációk, támadások a nemzeti valuták ellen), ezekkel is számolnia kell a kormánynak. A technika állandó megújulása is más hozzáállást kíván a kormányzatoktól, amelyeknek folyamatosan modernizálniuk kell a kormányzás eszköztárát (pl. az ún. *elektronikus-digítális* kormányzás megjelenése).¹⁷

Mindehhez hozzáteendő az európai lakosság attitűdváltása is a 20. század végétől. Amíg a második világháború után Nyugat-Európában a szabadságeszme mellett elsősorban a *jólét biztosítása*, az életszínvonal folyamatos emelkedésének vágya volt az elsődleges a lakosság számára, addig a 21. század elejétől – a terrorcselekmények elszaporodása folytán, a tömeges migrációval is összefüggésben – a *közbiztonság megteremtése-fenntartása* egyre nagyobb szerepet kap a kormányzat értékelésében (azaz ez az elem a választásoknál felértékelődött).

A kormányzás bonyolultabbá válása megnövelte az ún. *állambetegségeket* is. Túlbürokratizálás, pazarlás, presztízsbetűházások. Szerintem a vallásosság csökkenésével („egy életünk van”) és a túlzott önmegvalósítási igénnyel (kARRIERIZMUS) összefüggő *általános erkölcsi romlás* különösen megfigyelhető a politikai életben, és így áttételesen a kormányzásban is. A polgári állam jogállam, a jogállamisághoz viszont az erkölcsi alapok is hozzátartoznak, a *kormányzást erkölcsössége is legitimálja*. Helyesen mondja Stumpf András: Ha az erkölcsöt kivonjuk a politikából, csak a „klikkharc” marad a közhatalomért,

az államvezetés megszerzéséért. A *politika sajnos egyre jobban elvadul* – perlési politizálás, elszámoltatási kampányok, büntetőeljárások tömege kormányzati vezetőkkel szemben, a korrupció növekedése, kampányvisszaélések stb. Ugyanakkor a nyilvánosság növelése és a transzparencia is alapvető követelménnyé válik, a *legálisan közhatalmat szerzett kormánynak csökken a legitimitása, ha elveszti a lakosság előtti hitelességét, a közbizalmat*.¹⁸ A hitelességet pedig többek között a kormányzás átláthatósága alapozza meg, mégpedig nemcsak a szakértők, a bennfentesek, hanem az ún. átlagember számára is.

3. A kormányzás alapelemei

A kormányzás alapelemei egymással összefüggenek, komplex egységet képeznek. Főbb elemei ideáltípusként megfogalmazva a következők:

3.1. Politikai kormányzás és/vagy közigazgatást irányító szakmai kormányzás
Eredetileg a 19. században a kormányzást kizárólagosan, szinte magától értetődően (par excellence – Gombár Csaba) *politikai tevékenységként* fogták fel, a kormányt szinte kizárólag „általános” politikusok alkották, a központi közigazgatás irányítását tisztán szakmai tevékenységként, mégpedig köztisztviselők által végzendő tevékenységként kezelték, tulajdonképp kizárták a kormányzásból. Ugyanakkor a 20. században az állami feladatok hihetetlen mértékű szaporodása folytán ez az álláspont megdőlt, és a kormányzás *kétoldalúvá* vált, mégpedig kétszeresen is. Politikai oldalról az általános politika mellett kialakultak a *szakpolitikák*, a központi közigazgatás szakigazgatási részétől pedig viszonylag elkülönült a *központi közintézmények (színházak, múzeumok, kórházak stb.) menedzselése*. Emellett a politikai és a közigazgatási (szakmai, bürokratikus, technokratikus) oldal intézményesen *vegyül* egymással. A kormányok összetétele is átalakul: a „pártpolitikus” vezetők mellett a kormányba bekerülnek a gazdasági-közigazgatási-tudományos (egyetemi) világból érkező vezetők is. Ezt nevezte Giró-Szász András „személyileg kevert kormányzásnak”.

A hagyományos kormányzati felépítés megkülönböztet *politikai* (illetve parlamenti) *államtitkárokat*, illetve apparátust irányító *közigazgatási államtitkárokat*. A modern kormányzásban azonban ezek a valamikor egymástól élesen elválasztott feladatkörök gyakran *egybecsúsznak*, emellett megjelentek

¹⁷ Ezekről a folyamatokról lásd R. B. Reich: *Szuperkapitalizmus*. Gondolat, Budapest, 2009.

¹⁸ A legalitás és a legitimitás viszonyáról lásd Bayer József: *A politikai legitimitás. Elméletek és viták a legitimitásról és a legitimitási válságról*. Politikatudományi Intézet, Budapest, 1997.

az ún. *szakmai politikai (szakpolitikus) államtitkárok* is. A miniszter – elvileg függetlenül attól, hogy magát esetleg szakembernek minősíti – mindenképp politikus, egyes tárcáknál azonban a szakmai tudás különösen fontos, így ezeken a területeken a miniszterek többsége is elsődlegesen szakpolitikus.

A két elem adott kormányzásban való súlya alapján megkülönböztethetünk alapvetően *politikai kormányokat* (mint látni fogjuk, Orbán Viktor kormányzásában a politikai elem különösen dominál), illetve *szakmai jellegű kormányokat* (a szakmai kormány nem azonos a teljesen politikai elem nélküli, válsághelyzetekben használatos ún. szakértői-hivatalnoki kormánnyal), amelyekben a közigazgatás-irányítás, a technokrácia játszik elsődleges szerepet (ilyen kormányt szeretett volna 2002-ben Medgyessy Péter működtetni – sikertelenül). Az elsődlegesen politikai kormányzás a *koalíciós kormányokra* mindenképp jellemző, hiszen a koalíciós pártok alapvető törekvése, hogy vezetőik bekerüljenek a kormányba. (Az Orbán-kormány 2010 után a KDNP jelenléte ellenére sem koalíciós kormány.) Hangsúlyozni kell azonban, hogy az elsődlegesen közpolitikai szempontokat követő kormányban is lehetnek szakértő miniszterek (lásd például Pintér Sándort, Martonyi Jánost vagy Trócsányi Lászlót Orbán Viktor kormányaiban). A kormány akkor minősíthető elsődlegesen politikai kormánynak, ha a politikai céloknak egyértelműen alárendeli a közigazgatást, például a jogalkotást is szinte kizárólag politikai célokra használja, nem ad jelentősebb szerepet a kormányzásban az apparátusnak, a technokráciának.

Véleményem szerint a „jó” kormányzásban e két oldálnak *egyensúlyban* kell állnia egymással. Nyilvánvaló, hogy a kormányzás stratégiai célját, ideológiáját a közpolitika határozza meg, de az operatív végrehajtás a szakmai közigazgatási apparátus feladata. Természetesen nemcsak a túlzottan politikai kormányzás, hanem a másik véglet sem helyes, tudniillik ha a kormányzati apparátus technikai szempontjai az elsődlegesek, ez deformálja a politikai célok megvalósítását. A politika elsődlegességét a kormányzásban a választásokon az állampolgároktól kapott *legitimitás* alapozza meg. Ugyanakkor a politika nem becsülheti le a szakmai-közigazgatási elemeket, mert a „technokráciaellenesség” is torzulás, végső soron a kormányzati közpolitika sikerét is veszélyezteti.¹⁹

¹⁹ A kormányzati közpolitika és a közigazgatási szakértelem viszonyáról lásd pl. Vass László: A politika és a közigazgatás viszonyáról. *Politikatudományi Szemle*, 2010/3; Gajduscheck György: Szakértelem és/vagy politika. *Politikatudományi Szemle*, 2005/2; Gajduscheck György – Hajnal György: *Közpolitika: a gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. HVG-ORAC, Budapest, 2010; Jenei György: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség, funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, 2013/3.

A kormányzásnak politikailag, de szakmailag is *egységesnek* kell lennie, a különböző szakmai területeket integrálni kell. Az *ágazatok* szerint *széteső* kormányzás hatékonytalan, az *összkormányzati szemléletmódnak* uralkodnia kell az ágazatizmus felett. Ugyanez a helyzet a területi érdekekkel is – ki kell építeni az ún. *területi kormányzást* is a területi-települési önkormányzatok mellett/felett, mégpedig az összkormányzati szemléletmódot egyértelműen érvényesítve.

A közigazgatási apparátusnak *lojálisnak* kell lennie a kormányzati vezetéssel szemben – nem képezhet „árnyékkormányt”, és főleg nem „ellenkormányt”. Ugyanakkor a hűség, a kormányzásra feljogosított pártokkal való azonosulás nem lehet elsődleges szempont a központi közigazgatás nem politikai részében (a miniszter kabinetje pl. alapvetően politikai és nem szakmai tevékenységet fejt ki), hanem a kormányzati közigazgatásban a *szakmai tudásnak* kell elsődlegességet kapnia. A kormánynak megfelelő kormányzati *apparátust* kell kiépítenie megfelelő életpályamodellekkel, megfelelő jövedelmezési rendszerrel (ún. kormányzati kapacitás). Nem helyes tehát a *politikai zsákmányelvet* a központi közigazgatás legfelsőbb szintje alatt érvényesíteni. A kormányzati közigazgatási tudáshoz kell párosulnia az apparátus lojalitásának, ez a kettő együttesen képezi a *kormányzásképeséget*, annak megfelelő színvonalát.

A közigazgatási szakértő munkája más, mint a politikusé, bár természetesen van átmenet, például ha egy közigazgatási államtitkár meghatározott idő után miniszteri felkérést kap. A politikus harmadik típusú „*policy értelmiség*” (Csizmadia Ervin), a *közigazgatásban dolgozók „technokrata értelmiségiek*”, de mindkettő sajátos, egymástól különböző értelmiségi foglalkozás. Az értelmiség tudniillik sokrétű, nem korlátozható a szabadfoglalkozású művész-tudós stb. rétegre. Az persze biztos, hogy a politikában-közigazgatásban a szakértelem mellett a hűség, a fegyelmettség, a kitartás, a bátorság, az ütésállóság az alapvető erény (G. Fodor Gábor), az ún. szabadfoglalkozású értelmiségben pedig igen erős a *kritikai attitűd* és erősebb az erkölcsi hozzáállás, viszont kisebb a döntésképeség. Mind a három értelmiségi csoportra egyaránt szükség van egy valóban jó államban. Ehhez hozzáteendő, hogy a szakértői-tanácsadói munka is egészen más hozzáállást kíván, mint a hivatásos politikai, illetve kormányzati szerepvállalás. Sok kiváló társadalomtudós van, aki teljesen alkalmatlan hivatásos politikusnak, de sok politikusnak is árt, ha filozofálni kezd. (Ez utóbbi irányadó Orbán Viktor „illiberális” fejtegetéseire is. Csizmadia Ervin szerint Orbán azért kényszerül erre, mert kiváló tömegkommunikációs és politikai elemző stábjában van, de igazából filozófiai megalapozottságú, minőségi háttérrel rendelkező.)

3.2. Stratégiai és operatív kormányzás egysége

A kormányzást sokan a „pillanatok művészetének” (G. Fodor Gábor) tartják. Valóban a kormányzás folyamatos *operatív munka*, az állandósultan újra és újra felmerülő problémák megoldását, *döntések sorozatát*, illetve a döntések következetes végrehajtását igényli. A kormányzás tehát szükségképp *pragmatikus* (ún. kormányzati realizmus). Ugyanakkor a kormányzást nem helyes napi ügyintézésre-problémamegoldásra szűkíteni. A kormányzásnak igen fontos eleme a *stratégiaalkotás*, a hosszú távú programalkotás, amelyet természetesen befolyásol a kormányzó erők világnézete, ideológiája.

A stratégiai kormányzás komoly akadály a négy-öt éves *kormányzási-választási ciklus*. Lényeges társadalmi-gazdasági reformok, átalakítások végrehajtásához általában nem elég egy-egy kormányzati ciklus, akár évtizedeket is igénybe vehet (lásd az egészségügyet). A választási eredményeket viszont alapvetően az aktuális társadalmi-gazdasági problémák kezelése határozza meg, a választópolgárok ezek alapján döntenek. A választásokon elért siker a kormányzás eredményességének, értékelésének elsődleges szempontja (sokszor igazságtalanul, mert a véletlen műve is lehet), a *kormányzati hatalmat* – akár a hosszú távú szempontok háttérbe szorításával, ígéretések, osztogatások árán is – *meg kell tartani*, mert ha elvész, a stratégiai célokat sem lehet megvalósítani.

A modern kormányzásnak – és ezt több országban a kormányfő közvetlen alárendeltségében működő stratégiai részlegek felállítása is bizonyítja – *egyre fontosabb része* a stratégiai kormányzás. Már az első Orbán-kormány létrehozott a miniszterelnöki apparátusban stratégiai részleget, és a stratégiai szemlélet a negyedik Orbán-kormányban láthatóan tovább erősödik. (Megérkezett például a Miniszterelnökségre államtitkárként Orbán Balázs, a Századvég stratégiai igazgatója.) Az operatív kormányzást pedig – nyilván nem lehet teljesen, de erre törekedni kell – össze kell hangolni a stratégiai kormányzati célkitűzésekkel, lehetőleg a rövid távra szóló döntéseket úgy kell meghozni, hogy azok beleilleszkedjenek a stratégiai kormányzás kereteibe.²⁰ Néha szükséges az állítólag Bonaparte Napóleonhoz fűződő mondás, hogy „hozzákezdünk, és majd meglátjuk...”, de nem helyes, ha ez állandó gyakorlattá válik.

A stratégiai kormányzás – mint már említettük – összefügg a *kormányzati ideológiával* (amelynek szerves része az ún. emlékezetpolitika, illetve az ún. szimbólumpolitika), tehát a folyó kormányzás elvi beillesztése az ország történeti fejlődésmenetébe, hagyományaiba. A kormányzás mindenképp pragmatikus, gyakorlatorientált, de szükség van kormányzati *eszmarendszerre* is,

amelyet befolyásol a kormányzó erők (pártok) világnézete (pl. kereszténydemokrata, illetve szociáldemokrata), továbbá hogy mennyiben kötődnek társadalmi rétegekhez-csoportokhoz (pl. parasztság, ipari munkásság).

Végül a modern államok stratégiai kormányzására szükségképp hat a hagyományos pártszerkezet bomlása, az *osztálpártok* (pl. parasztpártok) eltűnése és helyettük nagy *néppártok* kialakulása, amelyben jobb- és baloldali ideológiai elemek keverednek. *Alig van ma már tisztán jobb-, illetve tisztán baloldali párt*. A megkülönböztetés ma már inkább az, hogy mennyire nacionalista egy párt, illetve mennyire veszi figyelembe a nemzetköziesedést (kozmetopolitizmus), valamint hogy mennyire tradicionális vagy modern, illetve mennyire érvényesíti a stabilitást vagy mennyire radikális. A legújabb amerikai-angliai fejlemények pedig arra utalnak, hogy kezd kialakulni egy *újfajta tagozódás* is: egyik oldalon a nagyvárosi, képzetesebb, fiatalabb lakosság, a másik oldalon a vidéki, képzetlenebb, idősebb generáció. (Trump győzelme az Egyesült Államokban, brexit Nagy-Britanniában.) Emellett megjelentek a teljes eddigi politikai elitet elutasító ún. *újgenerációs pártok, viccpártok* (pl. Magyarországon a Momentum vagy a Kétfarkú Kutya Párt) elsősorban a nagyvárosi fiatal értelmiségiek körében. Másik tendencia a politikától való teljes elfordulás ugyancsak a fiatalok körében (az a felfogás, hogy a politikai elit voltaképp „politikai csürhe”). A kormányzásnak tehát ezekhez a pártszerkezeti-tömeghangulati változásokhoz is alkalmazkodnia kell.

3.3. Formális-informális kormányzás, illetve az intézményi-személyes jellegű kormányzás egysége

A kormányzás jelentős mértékben *intézményes keretekben* folyik, különböző intézmények (szervezetek, szervek) hatáskörükben cselekszenek, döntenek a kormányzás során. A formális kormányzás alapvető eszköze a *törvény*-, illetve *rendeletalkotás*, de félig-meddig formális eszközöknek minősülnek a kormányzás lehetőségéhez jutott pártok közti *koalíciós megállapodások*, kormányzati programok, politikai nyilatkozatok, kormány által lebonyolított népszavazások, illetve ide sorolhatók az ún. nemzeti konzultációk vagy akár a sajtótájékoztatók is.

Ugyanakkor a kormányzásban igen fontosak az *informális eszközök-kapcsolatok* is: egyeztetések, konzultációk, megbeszélések (pl. munkareggeliek stb.) politikai partnerekkel, szakértőkkel, érdekvédelmi szervek vezetőivel, közéleti személyiségekkel, a nyomtatott, illetve elektronikus médiumok vezetőivel stb. Igen jelentős a kormányzati *személyzeti politika*, a kormány személyi összetétele, közvélemény számára vonzó személyiségek kormánytagsága stb. Az informális kapcsolatokban igen nagy szerepet játszik a kormányfő, illetve

²⁰ Lásd erről Gellén Márton: A stratégiai kormányzás a kihívások keresztüztüében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/6–7.

a kormány alapvető minisztereinek *személyisége, habitusa*. Sok esetben személyes kapcsolatok révén sokkal többet lehet elérni kormányzati célok elérése érdekében, mint hivatalos-formális eszközök alkalmazásával.

Emellett – alapvetően az információs forradalom, a média hatására – a kormányzás számos országban erőteljesen *perszonalizálódik* (a média szupermenné teszi a politikai vezetőt, Orbán Viktort például Lengyel László tigrisnek, Szócs Géza Tarzannak mondja, én inkább Akelához, a farkasvezérhez hasonlítanám *A dzsungel könyvéből*). A kormányfő személye testesíti meg a kormányzást, adott esetben – lásd akár az Egyesült Államokat, de akár a magyar kormányzás múltbeli eseményeit is – a kormányfő és az ellenzék vezérének vitája (miniszterelnök-jelöltek vitája az „első csatája” – Csizmadia Ervin) jelentős befolyást gyakorol a választási eredményre (az első ilyen talán a Kennedy–Nixon-vita volt az Egyesült Államokban). Ma már a kormánypártok választási kampánya is alapvetően a kormányból folyik, a kormányfő, illetve a miniszterelnök-jelöltek szereplései képezik a kampányok lényegét. Sok esetben a kormányoknak nem is annyira programjuk van, hanem a kormányfő mint vezető beszédei képezik a kormányzás alapjait, ezek mozgósítanak, jelentenek hívó szót a választók számára.²¹

A formális-informális kormányzati eszközöknek szintén *ki kell egészíteniük egymást*, az informális módszerekkel alapvetően a formális kormányzást kell alátámasztani. Az informális kormányzás nem szoríthatja háttérbe a formális kormányzást, a kormányfő és általában a személyiségek nem helyettesíthetik a kormányzás intézményi garanciáit, tehát az intézmények és a politikai vezető személyiségek egységére kell törekedni.²²

Mindez összefügg a kormányzás *racionalis*, illetve *emocionális elemeivel*, amelyek – mint látni fogjuk – alapvetően befolyásolják a kormányzati módszereket, technológiát, stílust, nyelvezetet. Az intézményi kormányzás alapvetően racionalis elemeken nyugszik (alapvetően, mert persze kormányzati intézményeket is fel lehet építeni irracionálisan), a személyes kormányzásban viszont sokkal több az emocionális, *érzelmi-hangulati elem*. Az *intézményi kormányzásban a kormányzati kapacitás*, illetve *tudás* testesül meg, a *személyes kormányzás* inkább *művészet*, érzékeken, benyomásokon, sejtéseken alapul, sok benne a vízió – akár mondhatom ezt *irracionálisnak* is.

²¹ A magyar irodalomban a politikai, illetve kormányzati vezető karizmatikus szerepét főleg G. Fodor Gábor, illetve Lánzi András hangsúlyozza (lásd G. Fodor Gábor hivatkozott *Kormányzástudás* c. művében, ill. Lánzi András: *Jog és politika határán. Kommentár*, 2010/6). Emellett lásd még Körösi András: *Vezér és demokrácia*, L'Harmattan, Budapest, 2005.

²² Lásd Wiener György: *Formális és informális elemek a kormányzásban I–II. Közjogi Szemle*, 2010/1 és 2.

Mindennek érzékeltetésére idézet Orbán Viktor 2014 májusában az Országgyűlésben elmondott „székfoglaló” beszédéből: „Az államgépezetnek (...) hiába ismerjük a szerkezetét, ha nem értjük a nemzetnek az egész államot átjáró lelkét, karakterét, a nemzet szellemét, a nemzet akaratát, ha ezt nem értjük, elrozsdásodik az alkotmány, nyikorognak a törvénykönyvek, recsegnek-ropognak az intézmények, működésképtelen a szerkezet.” Ehhez azért hadd tegyem hozzá a másik oldalt is: a szerkezet, a gépezet akkor is működésképtelen, ha csak a lelkét értjük, de nem tudjuk technikailag kezelni.

3.4. Egyszemélyi (vezér-) és/vagy kollektív (csapat-) kormányzás

A kormányzás prezidenciálódása következtében a miniszterelnök személye parlamentáris kormányzás esetén is alapvető, még akkor is, ha a kormány nem a német típusú *kancellári* rendszeren alapul, hanem formálisan *testületi*, azaz a miniszterelnök ún. első miniszter, primus inter pares a kormányban, és fordítva: kancellári kormányzás esetén is működtetheti a kormányt a miniszterelnök testületi jelleggel (lásd Antall József vagy Medgyessy Péter kormányzását). Akármennyire is kiemelkedik a miniszterelnök a kormányból (ún. *vezérdemokrácia* – Körösi András használta ezt a kifejezést, már az első Orbán-kormány esetében is), a kormányzás azért mégiscsak *csapatmunka*, a miniszterek nem fokozhatók le döntési jogkör nélküli, pusztán tanácsadói szerepre, mert ez veszélyeztetheti a kormányzati döntések hatékony végrehajtását.

A kollektív kormányzás nyilvánvalóan erősebb *koalíciós kormányzás* esetén, amikor a kormányfőnek szükségképp figyelembe kell vennie koalíciós partnere miniszterei álláspontját. Egy erősen politikai kormányzás vonzza az *egyszemélyi kormányzást*, szakértőibb kormányzás viszont inkább a *kollektívabb kormányzást* kedvezményezi.²³

Gazdagabb, belső nemzetiségi-faji ellentétek nélküli jóléti államokban általában nincs szükség egyszemélyi kormányzásra (lásd Svájc, skandináv államok), az európai élvonalhoz felzárkózni kívánó országokban viszont annál inkább, a lakosság többsége a történelmi tradíciók folytán is „megkívánja” az erőskezü politikai vezetőt, annak *karizmatikus* személyiségét. Kielezett politikai küzdelemben folyó ún. konfliktusos kormányzás, illetve a válság-kormányzás is inkább egyszemélyi kormányzást igényel, a konszenzusos kormányzás, a konstruktív ellenzéki magatartás mellett folyó, illetve civilekkel partneri kormányzás viszont általában a kollektív kormányzásnak kedvez. Az erősebben médiamarketing eszközöket használó ún. tömegkommunikációs kormányzás erős, kiemelkedő kormányfőt igényel, éppúgy, mint a populáris,

²³ Lásd e témáról Müller György: *A kormány testületi jellegéről. Közjogi Szemle*, 2011/2.

avagy a radikális kormányzás. Ugyanakkor a hagyományos konzervatív stílusú kormányzásban a testületi kormányzás az inkább szokásos.

Magyarországon – Hitler, Sztálin, Rákosi után – értelmiségi körökben meglehetősen nagy a „határozott vezetéstől való félelem” (Lánczi András). Ezt nyilván le kell küzdeni. De ahogy a vezetői szerep leértékelése is helytelen, ugyanúgy annak eltűlése is. Polgári államokban a kormányzat vezetője nem uralkodó, nem örökítheti át a hatalmát pl. a házastársára, a gyerekeire (ún. dinasztikus vagy *családi kormányzás* például több volt szovjet államban). Ettől független jelenség, hogy több országban vannak olyan családok, amelyek generációkon keresztül közpolitikával foglalkoznak és a kormányzati hatalom megszerzésére törekednek (így pl. az Egyesült Államokban a Kennedy család, Bush család, Clinton házaspár). A kormányfő kancellári kormányzás esetén sem tekintheti magát csálhatatlannak, nem veheti körül magát hajlongó-bólogató emberekkel, szüksége van egy valódi háttértábra, amely nemcsak végrehajt, hanem adott esetben bíráló megjegyzéseket is tesz a vezetővel szemben. A szükséges tisztelet ugyanis nem válhat öncélúvá. A bírálatot nem tűrő kormányzás saját eredményessége rovására tevékenykedik. Az ellenzéktől, illetve a sajtótól jövő kritikát is el kell tűrni, sőt fel is kell használni a kormányzás fejlesztésére. A kormányfő nem abszolút uralkodó, nem gyakorolhat korlátlan hatalmat. A hatalom ugyanis „bódító jószág”, visszaélésre csábíthat, és ezért ezzel szemben részben preventív garanciákat kell beépíteni az államszervezetbe, részben olyan kultúrát kell kialakítani, mely az erre való hajlamot korlátozza.

3.5. Jogállamiság és/vagy hatékonyság

A 19. század óta az európai civilizáció alapeleme a *hatalomkorlátozás*, amelyet a fasiszta és a kommunistának mondott rendszerek ugyan áttörtek, de bukásukkal a *hatalmi ágak elválasztása ismét általános alapelv* lett Európában (a magyar Alaptörvényben is megtalálható), mégpedig jóval szélesebb körben, mint azt Montesquieu „hármasa” eredetileg tartalmazta. A törvényhozási, végrehajtási és bírói hatalom ugyanis *kiegészült* olyan hatalmi ágakkal, mint a területi-települési önkormányzati hatalom, a számvevőszéki hatalom, az ombudsmani hatalom, nem is beszélve olyan szociológiai értelemben vett hatalmakról, mint a média- vagy a civil hatalom. Továbbá lényeges elemmé vált minden alkotmányos államban részben a *joguralom* (rule of law), amely részben azt jelenti, hogy a kormányzásnak a jog nemcsak *eszköze*, hanem *korlátja* is, részben pedig azt, hogy a kormányzástól független államhatalmi ágak a kormányzásnak a *fékjei*, mintegy ellensúlyai (checks and balances). A *jogállamiságnak* vannak ugyan különböző, egymástól eltérő irányzatai (pl.

az angol, a francia és a német felfogás), de alapvető elemeire nézve nincs vita a polgári demokráciákban. Összefoglalva kimondható, hogy a jogállamiság teremti meg a *jogbiztonságot*, amely csökkenti az állampolgárok félelemérzetét, bizonytalanságát, és ezáltal megfelelő *életminőséget* is biztosít az állampolgárok számára. A joguralom biztosítja a *demokrácia* valóságos érvényesülését, a tisztességes társadalmi versengést, a gazdasági élet számára pedig az üzleti kockázatvállalás megalapozottságát, a vállalkozói döntések hatásainak kiszámíthatóságát jelenti. Végül a jogállamiság biztosítja a parlamenti és az önkormányzati *választások* rendeltetésszerű lebonyolítását, a *parlamenti választógazdaság lehetőségének garantálását* is.²⁴

A jogállamiságot azonban *nem helyes túlhajtani*, mert az gátolja a kormányzati hatékonyságot. A hatékonyság természetesen nem ronthatja le a jogállami garanciákat, mert akkor ez a demokrácia formálissá válásához vezethet, nem sértheti az alapvető emberi jogokat. A megfelelő módon érvényesített jogállamiság nem demokráciaellenes. A kormánynak tudomásul kell vennie a hatalomgyakorlás korlátait, de ezek a korlátok nem lehetnek olyan szorosak, hogy a kormányzati irányítást hatékonytalanná tegyék, azaz káoszhoz, anarchiához, ún. *weimarizálódáshoz* vezessenek.²⁵ Az elkülönült hatalmi ágaknak nemcsak ütközniük kell a kormányzattal, hanem együttműködniük is kell vele. Az emberi jogok gyakorlása nem vezethet joggal való tömeges visszaéléshez, a jogokkal kölcsönhatásban álló *kötelezettségek* tömeges elhanyagolásához. Az emberi autonómiát-szabadságot össze kell egyeztetni a közösség érdekeivel, a közjával. A civil érdekképviselletekkel a kormánynak egyeztetnie kell, de a civilek nem ejthetik foglyul a kormányzatot, véleményezhetnek-javasolhatnak, *de nem dönthetnek a kormány helyett*. Azt is figyelembe kell venni, hogy a népszuverenitásnál fogva az állami szervek közül a *parlament* rendelkezik a legnagyobb legitimitással a választási sikerhez igazodva (többség uralma), minden más államhatalmi ág létrejötte-vezetése közvetlenül vagy közvetve a parlamenti hatalomhoz kötődik (kivétel, ha az államfőt a lakosság választja). A többség uralma egy demokráciában alapvető, ugyanakkor korlátlan sem

²⁴ A jogállamfogalom különböző felfogásairól lásd a Takács Péter szerkesztette antológiát: *Jogirodalom és jogállam*. ELTE ÁJK, Budapest, 1995, továbbá Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 1998; Varga Zs. András: *Eszményből bálvány. A joguralom dogmatikája*. Századvég, Budapest, 2015.

²⁵ A jogállamiság eltűlésének káros hatásáról Varga Zs. András előző lábjegyzetben említett könyvében túl a magyar irodalomban főleg Pokol Béla, illetve Varga Csaba érintkezett: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, 2015/4, ill. *Jogállam? Átmentünk?* Kráter, Budapest, 2007.

lehet.²⁶ Torzító így az a demagóg jelszó: A jog nem uralkodhat az emberek felett. A jogállamiság nem valamifajta elitista értelmiségi találmány, a joguralom nem a „jurisztokrácia” uralma, hanem a polgári demokrácia nélkülözhetetlen tartozéka.

A cél tehát: *hatékony kormányzás jogállami garanciák maradéktalan érvényesülése mellett*. A jó kormányzás döntésképes, határozott és következetes döntései végrehajtásában. Ugyanakkor a döntéshozatal során egyeztet, figyelembe vesz eltérő véleményeket, toleráns a kormányzattal szembeni bírálatok tekintetében. A kormányzás nem nyomhatja el az állampolgári autonómiát, önkezdemenyzést, önmegvalósítást, ugyanakkor az állampolgárok nemcsak individuumok, hanem *közösséghez* is tartoznak, tehát az egyéni autonómiát össze kell hangolni a közösségi érdekekkel.

Mindez összefügg két további tényezővel. Az első a kormányzati irányításban, a közigazgatásban a *centralizáció-decentralizáció* viszonya. Ennek kellő arányait kell megteremteni. A túlzott centralizáció, a hierarchikus viszonyok eltúlzása csökkenti az önkezdemenyzést, feleslegesen uniformizál, a túlzott kormányzati centralizáció *korlátozza a társadalom demokráciáját*. A területi-települési önkormányzatok hatáskörének eltúlzása viszont jelentősen csökkentheti az összkormányzati irányítás eredményességét, ami szintén káros a közjóra.

Figyelembe kell venni a jogállamiságot a *kormányzás stílusa*, módszerei tekintetében is. A kormányzás gyakorlatára ugyanis évszázadok óta hat az ún. *machiavellizmus*, az a felfogás, hogy az állami irányításban, a kormányzásban nem a mindennapi polgári erkölcsnek kell érvényesülnie, hanem a közérdek szempontjából helyesnek gondolt *politikai cél szentesíti az eszközöket*: aki a helyesnek tartott célt elérni akarja, annak el kell fogadnia a cél eléréséhez szükséges, akár erkölcsileg kétséges, kifogásolható eszközöket is. Az *erkölcs*, az *ízlés*, a *modor*, az *illem* e felfogás szerint nem politikai kategória. Mindenáron győzni kell, a hatalmat megszerezni és megtartani. Virtus és fortuna, az erkölcsre, illemre, ízlésre hivatkozás értelmiségi fanyalgás, a tisztesség „mulyaság”, a pragmatikus kormányzás *sikerorientált*, nem lamentál feleslegesen. A „politikus nem hétköznapi ember”, nála nem a normális erkölcsi reakciókból kell kiindulni. A siker mindent legitimál. Ez az irányzat azonban *rontja a kormányzás kultúráját*, erkölcsi színvonalát, és hosszabb távon visszahat

²⁶ Lásd erről Bordás Mária: A hatékony állam győzelme a jogállam felett? I–II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/1 és 2, valamint Sajó András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle*, 2017/4.

a kormányzás sikerére is, mivel így a kormányzat – nyilván nem azonnal, hanem hosszabb távon – elveszíti hitelességét.

Az egész világon tapasztalható a neomachiavellizmus térhódítása, a *közpolitika „elvadulása”*. Amerikából Európába ájtott a „*perlési politizálás*”, a politika erkölcsi lezüllése, a felülről szervezett – kormányzatokhoz is köthető – *korruptió*, amely viszont lejárta a kormányzást. Aligha élvezhet közbizalmat az országok kormányzása, ha tömegessé válnak az államfők, kormányfők, miniszterek elleni köztörvényes büntetőeljárások, különösen ha ezek megalapozottak, és nem politikai lejárta eszközei (ez utóbbiból is van bőven). A valóban jogállami kormányzás nem fogadhatja el a kormányzás erkölcsi alapjainak elvesztését, és végképp ellentétes a kereszténységgel, a keresztény kultúrával, a kereszténydemokráciával. Mivel a kormányzás hatalomgyakorlás, odáig el lehet menni, hogy a kormányzati közpolitika nem úri kaszinóban folyik, bizonyos *vagányság*, csibészesség, keményebb vitastílus belefér a kormányzásba. De mindez *nem jelentheti* az alapvető erkölcsi elvek lerontását, és végképp nem csúszhat át kriminalitásba.

Végül: a jogállamiság *nem statikus*. Igazodik egy adott ország történelmi fejlődésmenetéhez, hagyományaihoz. Az egyes európai országokban különböző szintű lehet. Fejlődhet, gazdagodhat, de visszafejlődhet is.²⁷ A jogállamiság „karbantartása” tehát – erről a későbbiekben bőven lesz szó – lényeges kormányzati feladat.

3.6. Nemzeti kormányzás és/vagy nemzetközi együttműködésbe szervesen beilleszkedő kormányzás

Minden államban a nemzeti érdek elsődleges – ez szinte magától értendő a kormányzásban, ezt minden kormánynál *vélelmezni* kell. Ez egészséges (és nem pejoratív értelemben vett) nacionalizmus, amely – ismétlem – nem tévesztendő össze a sovinizmussal. A nacionalizmust azonban nem helyénvaló eltúlozni, nem válhat öncéllá, és semmiképpen sem helyénvaló felsőbbrendűségről, kultúrfölényről beszélni, sértegetni más nemzeteket, népeket. Szinte magától értendő, hogy a kormányzat fontos teendője a *nemzeti hagyományok*, a *nemzeti kultúra*, az *anyanyelv gondozása*, nemzetközi relációban pedig az ún. *országimázs* növelése. Ugyanakkor bezárkózni sem helyes (egyébként nem is lehet, különösen egy olyan adottságú országban, mint Magyarország), aktívan részt kell venni az államközi, nemzetközi együttműködésben, a külkereskedelemben,

²⁷ A jogállamiság előfeltételeiről és dinamikájáról lásd Finszter Géza – Korinek László: Maradhat-e alkotmányos jogállam Magyarországon? *Jogtudományi Közöny*, 2015/12 vagy Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Milyen az alkotmányos kultúránk? *Magyar Jog*, 2015/9.

a befektetésösztönzésben, és ki kell alakítani az idegen szokások, életmód iránti toleranciát, mert ez is a nemzetközi együttműködéssel jár.

A kormányzás nemzetközi oldalának alapvető kérdése az adott államon belüli „idegen” nemzetiségek kezelése, illetve a külföldi államokban élő, adott államhoz kötődő nemzetiségek támogatása. Ez bizonyos mértékben nemcsak olyan államokra igaz, mint Belgium, amelyre a flamandok–vallonok kettőssége a jellemző, hanem olyan országokra is, mint Magyarország, ahol nem élnek jelentős számú nemzetiségi kisebbségek (bár természetesen a cigány lakosság integrálása, felzárkóztatása nálunk is jelentős probléma, sőt időnként fel-felbukkannak mélyen elítélendő antiszemita, illetve más rasszista megnyilvánulások is). Miután azonban a trianoni, illetve párizsi békeszerződések után jelentős magyar kisebbségek élnek a szomszédos államokban, a magyar kormányzásnak is jelentős problémája a külföldön élő magyarok olyan támogatása, amely ugyanakkor nem sérti a szomszédos államokkal való jószomszédi együttélést. Az ilyen konfliktushelyzetekben ugyancsak nagyon szűk mezsgyén kell manőverezni minden kormánynak (szomszédpolitika–nemzetpolitika ütközése).

A modern kormányzás alapvető problémája szembenézni a technikai fejlődés, illetve az információs forradalom következtében egyre erősebb *nemzetköziesedéssel*, vagy, ahogy az utóbbi időben nevezik, a *globalizációval*. (Persze ez sem teljesen új jelenség, a katolikus egyház mintegy ezer éve globális, ún. világegyház.) A nemzetközi pénzügyi hálózatok, a tőzsdék alapvetően befolyásolhatják az államok nemzeti valutájának sorsát, emellett főleg a kisebb államoknak igen nagy szükségük van a *külföldi nagyvállalatok befektetéseire*, a multinacionális vállalatok országban való jelenlétére. Ugyanakkor a kormány nem kerülhet a „multikkal” függőségbe, továbbá a multinacionális vállalatokkal való együttéléssel párhuzamosan, ezzel összekapcsoltan támogatnia kell a hazai vállalkozásokat, a nemzeti tőkét, a kis- és középvállalatokat. Mindez szintén igen nehéz, érdek-összeütközésekkel tarkított döntéseket igényel a kormányzati gazdaságpolitikában.

A nemzetköziesedés egyben *államszövetségek* létrejöttére is vezet, ennek alapesete Európában az Európai Unió, amelyhez hosszas előkészítés után 2004-ben Magyarország is csatlakozott. Az unió a lisszaboni szerződés után *sajátos laza konföderációvá* vált, amelynek közösségi szerveire (parlament, tanács, bizottság) a tagállamok nemzeti szuverenitásukból származó egyes hatásköröket átruháztak. Az unió nem szövetségi állam, a *tagállamok szuverénnek*, állampolgáraik pedig megtartják állampolgárságukat, ugyanakkor az egész *unió polgáraivá is váltak*. Az unióban pedig az emberek (munkaerő), a tőke, az áruk és a szolgáltatások szabadon áramolhatnak.

Ez a konstrukció azt eredményezi, hogy minden uniós tagállam kormányzásának alapvető céljává vált, hogy összehangolja *nemzeti identitását, nemzeti érdekeit* az egész unió *európai identitásával*, a tagállamok közös érdekeivel. E körben is két végtől kell tartózkodni: túlzottan konformista, mintakövető lenni a nemzeti érdekek, illetve szuverenitás rovására, és ellenkezőleg: túlhangsúlyozni a nemzeti szempontokat, felesleges konfliktusokat provokálni az unió közösségi szerveivel.

A megfelelő-hatékony nemzeti kormányzás tehát csak a nemzetközi szempontok, vonatkozások figyelembevételével valósítható meg. Ez a szempont irányadó a már évtizedek óta viszonylag csendesen folyó *nép-vándorlással*, a *migrációval* kapcsolatban is, amely 2015-ben Európában kirobbant, nyílt tömegjelenséggé vált, és így egyre nagyobb kihívás elé állítja a nemzeti kormányokat. A fejletlenebb, illetve túlnépesedett ázsiai–afrikai, közép- és dél-amerikai országok polgárai a jobb jövő érdekében a fejlettebb országokba igyekeznek – és ez bizonyos mértékben független a háborúk (polgárháborúk) okozta *menekültkérdéstől*. Humanitárius szempontok, gazdasági szempontok, kulturális szempontok élesen ütközhetnek e kérdésben. Magyarország egyelőre nem célpontja a bevándorlásnak, mi legfeljebb tranzitországgként szerepelünk, de másfajta kultúrák már nálunk is megjelentek. Ezt a kormánynak kezelnie kell (lásd a több tízezres kínai populációt), mégpedig tárgyilagosan, tartózkodva az idegengyűlölet szításától, a hisztériakeltéstől, de *védve a „törzslakosság” érdekét is*, a tradicionális nemzeti identitást, Európában pedig egyértelműen a keresztény kultúrát.

A háborúk Európában a második világháború okozta világegyezés után – legalábbis „meleg” formájukban – háttérbe szorultak, a NATO és a Varsói Szerződés államai korábbi szembenállásából sem lett harmadik világháború, kialakult az ún. békés együttélés. Az atomháború kockázatai a nagyhatalmakat mindenesetre visszatartják a nemzetközi konfliktusok háborús rendezésétől, és a szocializmus bukása, a Szovjetunió összeomlása is csak kisebb helyi háborúkhöz vezetett. Ugyanakkor – és ezt határaink mellett az 1990-es évek délszláv háborúi igazolták – Magyarországnak is megfelelő haderővel kell rendelkeznie, a szükséges *hovádelmi kapacitás* megteremtése és fenntartása Magyarországon is jelentős kormányzati feladat. Ez már NATO-tagságunkból is származó kötelezettség is, de semmiképpen sem arra szolgál, hogy területi revízió érdekében háborúba kerüljünk szomszédjainkkal (nem beszélve arról a politikai realitásról, hogy az ebben a kérdésben elsősorban érintett Románia hadserege jóval erősebb a magyarnál). Az információs forradalom után pedig a korábbinál jóval jelentősebb a szerepe a *hírszerzésnek*, általában

a titkosszolgálati tevékenységnek, amely ma már egészen más eszközökkel folyik, mint régebben. (Meggzúnt a James Bondok világa.) A változást jelzi, hogy egyre több államfő-kormányfő kerül ki – korábban inkább a tábornokok domináltak (Eisenhower, De Gaulle) – titkosszolgálati körökből (lásd Bush vagy Putyin elnököt).

4. Tömegkommunikációs médiamarketing kormányzás. Populista plebejus kormányzás

Valamikor a kormányzás alapvetően *elitkormányzás* volt, a kormányzati közpolitika távol állt az emberek többségétől. Ebben hozott alapvető változást az *információs forradalom*, a televízió, az internet. Mivel a választásokon az utca emberének szavazata dönt, a modern kormányzás szükségképp tömegkommunikációs kormányzássá vált, minél több emberhez, a lakosság szinte minden rétegéhez kell hogy szóljon. A kormányzati közpolitikát *el kell adni* („mint a szappant” – Wermer András) a fogyasztóknak, azaz a lakosoknak. Tematizálni kell, el kell érni, hogy az emberek többsége azt akarja, amit a kormányzat. *Le kell egyszerűsíteni* a közpolitikát, befolyásolni, sőt ha kell, virtuális valóságot kell kelteni, manipulálni kell. És itt jutunk el a populizmushoz, amely – persze különböző mértékben – szinte minden modern kormányzatban benne van, de egyre jobban előfordulnak a nemzetközi gyakorlatban kifejezetten populáris kormányzások is.

A tömegkommunikáció szükségképp *demokratizálja* a politikai kormányzást, ugyanakkor számos új *veszéllyel* jár. A kommunikáció a 20. század végén a *legfontosabb kormányzati módszerré*, technikává válik, amellyel a kormánynak élnie kell, de nem visszaélni, hamis propagandakampányokká alacsonyítva a kommunikációt, hazugságkommunikációvá, botránykommunikációvá, gyűlöletkeltéssé változtatni (ennek első mestere Joseph Goebbels volt). A kommunikációt tehát a kormánynak ésszerűen kell használnia, a mértéktelenség e körben is visszaüt. Ugyanez a helyzet a „kocsmapolitizálással”, a demagóg populizmussal is. A „jó” kormányzás a kommunikációs technikák terén is „középutas”, mentes a túlzásoktól, amelyek hosszú távon visszaütnek, így a túlzott kormányzati sikerpropaganda is előbb-utóbb lejárátódik (pl. a választási hazugságok, a felelőtlen ígéretések, a választópolgárok megtévesztése stb.). A kormányzást a *stílus* is jellemzi, ez a kommunikációjában nyilvánul meg elsősorban, de a kormányzás más területein – pl. a döntéshozatal módja – is jelentkezik. A stílus a kormányzás kultúrájának, a már említett esztétikájának alapvető része. A stílusra pedig az adott kormányzat politikai

nyelvezete, szimbólumkészlete, fogalomhasználata, retorikája, vitakultúrája nyomja rá a bélyegét.²⁸

5. Governance–government, a kormányzás két alapiránya

5.1. A lényegében az 1970-es évektől kezdődően, főleg angol–amerikai hatásra keletkező governance irányzat lényege a *kicsi és olcsó állam* eszméje, amelyet *neoliberalisnak* is szokás nevezni (F. von Hayek: „A kormányzás a legkisebb rossz okozásának művészete”). Az állam ne gátolja a gazdasági, illetve civil *autonómia* kibontakozását, emellett ha a technika fejlődése áttöri a nemzetállami határokat, akkor a nemzeti kormányok sem emelhetnek gátakat a nemzetköziesedéssel szemben – a társadalmak legyenek nyitottak, nyíltak. Az állam, a bürokrácia ne legyen nagy, az állami feladatokat csökkenteni kell, a társadalmat, a gazdaságot meg kell szabadítani a felesleges adminisztratív korlátoktól. *Liberalizálni, decentralizálni, privatizálni* – ez volt a Reagan-, illetve Thatcher-kormány közpolitikai jelszava a 20. század végén. Természetesen ez nem jelentett visszatérést a korlátlan szabadpiachoz, a laissez faire-hez, de azért alapeszmévé vált, hogy az állam ne deformálja a piacot, legyen mérsékelt önkorlátozó.²⁹ Ahol pedig valós állami feladatok vannak, ott a kicsi állam is legyen erős – maroknyi kommandós lefektet több száz „normál” katonát, a kövér ember nehezebben jut fel a tetőre, mint a sovány. Az állam működése ne legyen drága, az állam ne pazaroljon, ne hajtson végre presztízsbetűhúzásokat, hanem támogassa a privát befektetéseket, önkénteskedést. Egyben az állam, a kormányzás és az egész társadalom *túlpolitizáltságát* is meg kell szüntetni. Az állami működésben erősíteni kell a *technokrata elemeket*, a *politikaselemleges megoldásokat* – erre az információs forradalom megfelelő eszközöket is biztosít. Az állami szuverenitást a kormány egyeztesse össze a technika, a gazdaság nemzetköziesedésével. A kormányzás legyen kiszámítható és átlátható, kelően nyilvános. Az állam legyen teljes mértékben és magas szinten jogállam, a normativitás domináljon a diszkréción alapuló döntés háttérbe szorításával. A kormányzás garantálja az egyre bővülő emberi jogokat, ezáltal lesz az állami működés a korábbinál *demokratikusabb, kulturáltabb*.

²⁸ Lásd Szabó Márton – Kis Balázs – Boda Zsolt (szerk.): *Szövegátalakítások politikára. Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000.

²⁹ Lásd Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. KJK, Budapest, 1995; Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Osiris, Budapest, 2009.

Íme ez a governance-szerű kormányzás leegyszerűsített leírása, alapja az *angol–amerikai szabadságeszme*, elsődleges támogatói pedig a nemzetközi pénzügyi hálózatok és a transznacionális, multinacionális vállalatbirodalmak, de behatolt az Európai Unióba is (lásd a European Governance öt alapelvét).

Úgy gondolom, hogy a governance típusú kormányzás tényleges és az adott államban eredményes megvalósításának van két – egyébként egymással összefüggő – *alapfeltétele*, nevezetesen

a) a megfelelő demokratikus tradíció, a társadalom többségének magasabb kulturális színvonala, jogtudata;

b) a kellő gazdasági alapok, jólét, viszonylag egységes társadalom, csekély belső ellentétek.

Csak e két előfeltétel esetén tudja a kormány a governance-t úgy megvalósítani, hogy ebből ne legyen káosz, hogy a kormány ilyen környezetben is hatékonyan tudjon kormányozni. Nem véletlenül sikeres általában a governance a skandináv vagy a Benelux államokban. A hitleri fasizmus után pedig érthető az is, hogy Németország a governance szellemében kíván kormányozni. Ennek itt megvannak a gazdasági alapjai, de megvalósítása – főleg a keletnémet területek visszakerülése folytán – jóval nehezebb. Ugyanakkor az említett előfeltételek hiányában a fejletlenebb gazdasággal, erősen szétszabdalt társadalommal, konfliktusos politikai légkörben a governance típusú kormányzás általában kudarcra van ítélve.

5.2. Tulajdonképp a governance kudarcából táplálkozva, de a francia–porosz közigazgatás hagyományaiból is merítve jelent meg a neoliborális governance-szal szemben az ún. *government irányzat*, amely szinte természetszerűen jelentős bázissal rendelkezik a Nyugathoz felzárkózni kívánó volt szocialista országokban, a kelet-közép-európai kormányzásban. Magyarországon ennek gyökerei 1945 előtt Magyar Zoltán iskolájához kötődnek. Ennek lényege, hogy a *jó állam gondoskodó-fejlesztő-paternalista állam*, amely beavatkozik a piacgazdaságba, ezt elvárja a társadalom, és másként a Nyugat gazdasági szempontból való megközelítése, a felzárkózás sem lehetséges. (Már Gerschenkron megírta: a fejletlenség vonzza az államot.) Szembe kell szállni a globalizálódás nemzetállamokra káros tendenciáival, a Valutaalap–Világbank stratégiájával. Maradéktalanul meg kell őrizni a *nemzeti identitást*, a *nemzetállami szuverenitást*. Ez irányadó akkor is, ha az adott állam az Európai Unióhoz csatlakozik. Nincs szükség Európai Egyesült Államokra (mint az ún. föderalisták gondolják), hanem a „nemzetek Európája” az ideális, amelyben az egyes tagállamok maradéktalanul megőrzik szuverenitásukat, a közös európai szervek hatáskörét pedig korlátozni kell (ún. szuverenista álláspont). A jó államnál nem kell firtatni a nagyságot és az állami költségeket, bár persze

a túlzott bürokratizálás is kerülendő. A government erős politikai vezetést tételez fel, a politikai szempontok elsődlegességét, ezért a hatalomtechnikai eszközöket *rehabilitálni* kell, felhasználásuk nem szégyen, sőt... Ez az ún. *neoweberiánus* felfogás indokoltnak látja az erős állami tulajdonú gazdasági szektor kiépítését, a fiskális egyensúly túlzott primátusát elutasítva *fejlesztő-növekedésorientált állami gazdaságpolitikát* tart kívánatosnak.

Az állam ne legyen világnézetileg semleges, támogassa a hagyományokat, a nemzeti kultúrát, a nemzeti sajátosságokat (lásd a magyar Alaptörvényben a történeti alkotmányból származó nemzeti identitást, a keresztény kultúrát). A jogállamiság és a kormányzattól független önálló államhatalmi ágak léte fontos, de össze kell egyeztetni a *népszuverenitással*, nem lehetnek ellenhatalmak a kormányzattal szemben, mert az állam – a hatalmi ágak belső elkülönítésétől függetlenül – egységes. A szabadság, a demokrácia lényeges, az emberi jogokat tiszteletben kell tartani, de a *közösségi értékek* is fontosak, és az államnak ezeket is garantálnia kell.

Ebből áll lényegében a government irányzat elvi alapjainak leegyszerűsített leírása, azt azonban rögzíteni szeretném: a government sem illiberális kormányzást valósít meg, nem túlhajtott alkalmazása összeegyeztethető a polgári demokratikus kormányzással.³⁰

5.3. Természetesen az előzőek a két irányzat *ideáltipikus* leírásait képezik, és mindkettő a polgári demokratikus államokra értendő. A tényleges gyakorlatban mind a governance, mind a government megvalósításának számos variációja képzelhető el, a két irányzat vegyülhet is egymással, nem beszélve arról, hogy a konkrét kormányzás során jól és rosszul egyaránt meg lehet valósítani. Mindkét irányzatnak vannak előnyei és hátrányai. A governance kormányzatilag hibás megvalósítása anarchiára, káoszra vezethet, a governmentben pedig felszaporodhatnak az autoriter vonások, átcsúszhat az emberi jogok túlzott korlátozásába, diktatórikus jellegű államkapitalizmusba. Ahogy Schlett István mondja: „A jó és a rossz kormányzást nem a szándék, hanem az eredmény határozza meg.”³¹

³⁰ Lásd erről G. Fodor Gábor – Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme. *Nemzeti Érdek*, 2007/3, ill. Neoweberi állam és a jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/3.

³¹ Lásd Schlett István: A jó és a rossz kormányzásról. *Kommentár*, 2010/2.

6. Kormányzásért való felelősség, a kormányzati teljesítmény értékelése, mérése

6.1. Az elmúlt évtizedek kormányzati gyakorlata meggyőzhet arról, hogy a kormányzás hibáiért *jogi felelősség nincsen*, a jog ugyanis nem ismer *eredményfelelősséget*, a jog értékelő mechanizmusa csak jogellenes és vétkes magatartásokhoz fűz szankciót, így a gyenge, a sikertelen kormányzati teljesítményhez nem. Az egyes kormányzati szereplők (miniszterelnök-miniszterek) bűncselekményt megvalósító cselekedeteiért természetesen fennáll az *egyéni büntetőjogi felelősség*. Egyes országokban ennek megállapítására külön állami szerveket hoztak létre, tehát nem a bíróságok járnak el (pl. a parlament erre létrehozott speciális szerve) – ez esetben beszél a hagyományos jogirodalom *miniszteri felelősségről*. (Ilyen intézmény Magyarországon nincsen.) Ha pedig a kormányzati szervek jogellenesen kárt okoznak, úgy ezért fennállhat a polgári jogi *kártérítési felelősség* (ennek lehetnek speciális alakzatai, pl. jogalkotásért való felelősség, közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség stb.).³²

6.2. A kormányzásért való felelősség tehát alapvetően „*politikai-erkölcsi felelősség*”.³³ Ennek elsődleges formája a *választási vereség* esetén a kormányzati közhatalom elvesztése, annak átadására vonatkozó kötelezettség. Igazából ez nem felelősség, hiszen a választási vereség nem feltétlenül a rossz kormányzásból adódik, hanem számos véletlenszerű vagy más – esetleg nemzetközi vagy intézményi – tényező függvénye (pl. a 2016-os amerikai választáson a demokrata Hillary Clinton 3 millióval több szavazatot szerzett, mint Donald Trump, de az amerikai választási elektori rendszerből kifolyóan mégis az utóbbi nyerte meg az elnökválasztást). Mindenesetre a választási vereség fosztja meg az addig kormányzókat a kormányzás folytatásának lehetőségétől, ezért a kormányzó pártok szükségképp kudarcként értékelik, és ez általában az addigi miniszterelnök pártelnöki tisztségének végéhez is szokott vezetni. Koalíciós kormányzásoknál pedig az egyik koalíciós partner meggyengülése is vezethet a másik koalíciós kormánypárt kormányzati hatalmának elvesztéséhez. (Ez történt nálunk 1994-ben. Az MSZP nem vesztette el választói bázisát, de a vele kormányzó SZDSZ igen, és ez vezetett az egyébként legtöbb szavazatot szerző MSZP választási vereségéhez.)

A választási siker tehát a kormányzati munka értékelésének elsődleges politikai szempontja. Ugyanakkor ezen belül finomabb politikai megítélési szempontok is szerepet játszanak, pl. ha a választási siker mértéke eltér a korábbtól. Így a 2017-es német választásokon Angela Merkel CDU-ja megnyerte ugyan a választásokat, de a korábbinál jóval kisebb arányban, és Merkel csak több hónapos huzavona után tudott koalíciós kormányt alakítani az ugyancsak meggyengült SPD-vel. Ez félig siker a kereszténydemokrata–keresztényszocialista koalíció számára, tovább tud kormányozni, de jelentősen leszűkült háttértámogatással.

Természetesen egy adott kormány kormányzati ciklusban való teljesítményét *társadalomtudományi szempontból*, a választási sikertől-bukástól függetlenül is lehet értékelni. Mennyire fejlődött gazdaságilag ez időszak alatt az ország (GDP-növekedés, államháztartási egyensúly, államadósság mértékének alakulása és szerkezete, infláció, foglalkoztatás – egymástól függetlenül, illetve komplex egységben)? Mennyire integrálódott a társadalom, nőtt-e vagy csökkent-e a társadalmi szétszakadás? Mennyiben tudta kezelni a kormányzat a különböző társadalmi rétegek közti érdekkülönbségeket, érdekkonfliktusokat? Hogyan alakult az adott kormányzati ciklusban a társadalom *közhangulata*, megelégedettsége (ún. boldogságindex)? Hogyan alakult a környezetvédelem helyzete, mennyire törődött a kormányzat a jövő nemzedékeinek érdekeivel? Mennyiben növekedett vagy csökkent az ország nemzetközi versenyképessége? Milyenek nemzetközi összehasonlításban a felsőoktatás, illetve a közoktatás mutatói? Nőtt-e a társadalom kulturális színvonala (ideértve a testkultúrát is)? Mennyire küzdött meg a kormányzat a lakosság egészségügyi problémáival? Mindezeket értékelni lehet külön-külön is, és ezt követően az összképet kialakítani mind a korábbi időszakokhoz viszonyítva, mind nemzetközi összehasonlításban.

Az értékelés lehetséges szűkebb *kormányzástani szempontból is*. Mennyire fejlődött a *kormányzati kapacitás*? Hogyan alakult a *kormányzati kultúra*, stílus? Mennyiben biztosította a kormányzat a társadalom demokráciáját és az emberi jogokat, hogyan egyeztette össze ezeket a közbiztonsággal? Fejlődött-e a kormányzat transzparenciája, átláthatósága? Mennyiben csökkent vagy nőtt a kormányzati rendszerben a korrupció, milyen intézkedéseket tett a kormányzat a korrupció csökkentése érdekében? Mennyiben javult vagy romlott a kormányzás technikája a törvényhozásban, illetve a szűkebb értelemben vett kormányzati hatalom gyakorlásában? Mit tett a kormány a közigazgatás hatékonyságának növeléséért, a közintézmények tevékenységének javításáért? Mit tett a kormány a múltra irányuló, illetve a jövőre irányuló dereguláció fejlesztéséért, a pejoratív értelemben vett bürokrácia csökkentéséért, a modern

³² Lásd erről Sári János: A miniszteri és az államtitkári felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 1999/7–8.

³³ Lásd Láncki András: Ki a felelős? A politikai felelősség nyomában. *Politikatudományi Szemle*, 2011/4.

technikai eljárások bevezetéséért (elektronizáció), az állampolgárok életét megkeserítő, illetve a vállalkozások működését feleslegesen gátló adminisztratív korlátok csökkentéséért? Mennyiben növelte a kormány a kormányzati apparátus teljesítőképességét, kapacitását, kreativitási képességét? Mindezeket a területeken értékelni lehet a pozitívumokat, illetve a negatívumokat, majd összességében (bár szubjektív módon) jó vagy rossz kormányzásról beszélni.

6.3. Az utóbbi időben nagyon divatosá vált – elsősorban különböző nemzetközi szervezetek részéről – a kormányzati teljesítmény meghatározott kritériumok szerinti mérése. A magyar irodalomban is fel-felbukkannak tanulmányok a kormányzati teljesítmény *méréséről*.³⁴ Véleményem szerint a közigazgatási teljesítményt – ha nehezen is, de – lehet mérni,³⁵ a kormányzati teljesítményt azonban – lásd az előbbieken felsorolt rengeteg szempontot – egzaktan mérni igazából *nem lehet*, már a kormányzás emocionális, irracionális, informális elemei folytán sem. A kormányzás színvonalát tehát az előző pontok alapján lehet – bizonyos mértékben szükségképp szubjektíven, de azért részben objektív mutatók, tények alapján – *értékelni*, de *teljesen egyértelműen mérni szerintem nem lehetséges*. Az értékelés természetesen függ az értékelő világnézetétől, kulturális beágyazottságától, továbbá hogy az értékelő mely kormányzástanon belüli elem alapján elemzi a kormányzati teljesítményt (pl. Lentner Csaba közgazdasági, G. Fodor Gábor politológiai, Stumpf István államtani, illetve ezen munka szerzője főleg jogi oldalról). Az is közrejátszik, hogy mivel a kormányzástan mű szerzője nem lehet egyformán otthon a kormányzástant képező összes elemekben, az értékelésben más és más elemet tart elsődlegesnek, továbbá hogy a számára idegen területeken mely szerzők munkáit veszi alapul az adott kormányzás megítéléséhez.³⁶

* * *

A III. részben az előzőekben kifejtett elvek-elemek alapján fogjuk elemezni a harmadik Orbán-kormány 2014 és 2018 közt kifejtett tevékenységét.

³⁴ Lásd például Pesti Sándor: Mérfető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 2004/1–2; Vértessy László: A jó kormányzás mérhetősége. *Magyar Közigazgatás*, 2012/2; *A jó állam mérhetősége I–II*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem – Dialog Campus, Budapest, 2016–2017.

³⁵ Lásd pl. Vasné Varga Edit: *Teljesítményértékelés a közigazgatásban*. Századvég, Budapest, 2004.

³⁶ A kormányzástan céljáról és tartalmáról részletesen lásd a szerzőtől: *Kormányzástan (Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz)*. HVG-ORAC, Budapest, 2017.

II. FEJEZET

A későbbi kormányzásra ható tényezők a fülkeforradalom sikere (2010) előtt

1. A magyar rendszerváltozás evolutív jellege

1.1. A 2010-es fülkeforradalomnak (Lengyel László szerint: ellenforradalomnak) és ennek eredményeként a magyar governance governmentre való átváltásának *több oka* volt, de az egyik bizonyosan a magyar rendszerváltozás sajátosságaiából, a szocialista rendszer megszűnésének *önlebontó jellegéből*, a magyar tranzit *evolutív* jellegéből következik. *Nem volt katarzis*, az ebből fakadó felfokozott élmény (Antall József első polgári kormányzatának eskütétele során az akkor egyetlen televízió levette a parlamenti közvetítést, és helyette a BEK-labdarúgó döntőt kezdte közvetíteni). Csurka István hiába kívánta ezt, egy kis vér sem folyt, valamifajta igazságtételi igény (Justitia-terv stb.) a szovjet csapatok 1991. nyári távozásáig fel sem merült (Antall a mezei hadaknak: Tetszetek volna forradalmat csinálni), 1989 közepéig Magyarországon a *szocializmuson belüli ún. modellváltás* volt még csak napirenden, a szocialista rendszerről egy totális kapitalista rendszerre való átmenet – mindenfajta felkészülési idő nélkül, gyakorlatilag nemzetközi okokból, a világpolitikai átrendeződés következményeként – tulajdonképpen 1989 késő nyarán, a keletnémetek Ausztriába való átengedése következtében merült fel Magyarországon, és viharos gyorsasággal ment végbe. Mind a németek, mind az amerikaiak fékezni is akarták ezt a folyamatot (tudniillik igazából a Nyugatnak sem volt konkrét stratégiája erre a „villámtranzitra”), az 1988 végén, 1989 elején a semmiből létrejövő polgári pártok viszont minél hamarabb át akarták venni a hatalmat a reformszocialista Németh Miklós kormányától. Miután pedig 1989 őszétől 1990 tavaszáig valamennyi szocialista országban szinte pillanatok alatt megdőlt a kommunista uralom (mégpedig ezekben az országokban többé-kevésbé forradalmi úton, lásd Ceaușescu spontán kivégzését), 1989 októberétől már Magyarországon is egyértelművé vált, hogy átfogó politikai-gazdasági-társadalmi *rendszerváltozás* következik be, mégpedig azonnal. Nincs felkészülési idő, nincs stratégia, legfeljebb csak taktika, a nyugati nagyhatalmak pedig nem kezelik külön Magyarországot: a teljes Kelet-Közép-Európa blokként váltott rendszert.

1.2. Volt Magyarországon rendszerváltozás? Hát hogyne lett volna, csak egyesek számára nem az igazi (Rajkin szovjet humorista emlékezetes mondása:



Valami van, de nem az igazi). Nemzetközileg a Varsói Szerződésből és a KGST-ből a NATO-ba, majd később az Európai Unióba kerültünk, a politikai rendszer szempontjából a szocialista egypártrendszerű államigazgatási államból a polgári többpártrendszerű parlamentáris demokratikus jogállamba jutottunk, a szocialista tervgazdálkodást egyértelműen kapitalista piaci versenyzgazdaság váltotta fel, csak ez szinte „láthatatlanul” (Fricz Tamás), „öntudatlanul” (Lengyel László) ment végbe.¹ Szoft diktatúrából azonban – sajnos – rögtön a *konfliktusos demokráciába* jutott a magyar tranzitkormányzás. Az újonnan létrejövő polgári pártok már 1989 őszén is inkább egymással hadakoztak a régi népnemzeti kontra urbánus törésvonal felnyitásával, mint a szocialista utódpárttal szemben (MDF–KDNP–FKGP az egyik, SZDSZ–Fidesz a másik oldalon). Mindkét politikai tábor *elutasította* a Nyugatról sugallt nagykoalíciós kormányzás létrehozását az 1990. tavaszi első szabad választások után. Maga a rendszerváltozás pedig békés úton, *jogfolytonossággal* történt, úgy is mondhatjuk, kerekasztal-tárgyalások eredményeként, ún. *elitmegállapodással*. (Ezt fejezi ki úgy Bogár László, hogy a magyar társadalom csak az átmenet „biodíszletét” képezte ennek a „tárgyalásos”, „jogfolytonos” rendszerváltozásnál.) Az MSZMP utódpártjaként is felfogható MSZP parlamenti párt lett, a reformkommunista vezetők országgyűlési képviselők, a választásokon győztes MDF kormányfője, Antall József pedig első parlamenti beszédében megköszönte elődje, a reformszocialista Németh Miklós polgári átmenet elősegítése érdekében tett tevékenységét. A lakosság sem kívánt megszabadulni a szocializmus fiatalabb kádereitől – a vállalati tanácsok tagjai, a vállalati vezetők 1990-es (rájuk nézve igen kedvezőtlen feltételekkel történt) újraválasztása során a korábbi vezetők zömmel a helyükön maradtak, majd az őszi önkormányzati választások során is a korábbi tanácsai vezetők majdnem fele meg tudta őrizni pozícióját. Jelentős változás 1990-ben inkább a központi kormányzati apparátusban történt.²

¹ A rendszerváltozás értelmezéséről lásd a különböző ellentétes véleményeket, pl. Bogár László: *A rendszerváltás bukása*. Kairosz, Budapest, 2010; Für Balázs: *Megérte? A rendszerváltás két évtizede*. Kairosz, Budapest, 2011; Mészlivetz Ferenc: 1989 újraértelmezése in: Bayer József – Boda Zsolt (szerk.): *A rendszerváltás 20 éve*. L'Harmattan, Budapest, 2009, 319–33. Ugyancsak kötetben Szigeti Péter: Jogállami átmenet és a rendszerváltás értelmezésének problémái (88–89), valamint Hankiss Elemér: Rendszerváltás igen. Társadalmi megújulás? Nem (335–70). További irodalom: Ripp Zoltán: *Eltékozolt esélyek. A rendszerváltás értelme és értelmezése*. Napvilág, Budapest, 2009; Tőkés L. Rudolf: A második átmenet politikája Magyarországon: az eltek keletkezése és a politikai küzdőterek. *Magyarország Politikai Évkönyve*, 1992. Ferber Katalin: *Érdemeink beismerése mellett. A rendszerváltás kívülről és belülről*. Újkiadó, Budapest, 2010, valamint a Simon János szerkesztette *25 éve szabadon Közép-Európában* c. kötet számos tanulmánya, Cepoliti, Budapest, 2016.

² A kormányzati apparátus személyi átalakulásáról lásd Ványi Éva: *Jelentés a kormányról. Kormányzati karrierút Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig*. Századvég, Budapest, 2015.

A gazdasági helyzet az 1990-es évek elején a korábbi állapothoz képest nem javult, hanem *romlott*. A Nyugat nem nyújtott újabb Marshall-segélyt a volt szocialista országoknak, a tranzit szükségképpen átmeneti veszteségei ezen országokon maradtak (Lipovecz Iván kérdésére – Ki lesz a bálánya? – a válasz: A magyar lakosság többsége). A lakosság jelentős része által várt *jóléti rendszerváltozás elmaradt*, helyette megérkeztek a régen várt szabadság mellett a kapitalizmus negatív velejárói is, pl. a nagyobb létbizonytalanság, a munkanélküliség, sőt mivel „újkapitalizmus” (Szalai Erzsébet) keletkezett a szinte semmiből, megjelentek a *vadkapitalizmus* undorító jelenségei is. Illúzióvá vált Csengery Dénes mondata: „Európába, de mindannyian...” A társadalmi egyenlőtlenség viharos gyorsasággal növekedni kezdett, hozzá kellett szokni a növekvő inflációhoz, elveszett a munkahely biztonsága stb. A rendszerváltozással Magyarország elveszítette keleti (szovjet stb.) piacait – ebbe persze kormányzati tapasztalatlanságból származó ügyetlenkedés, valamint hangulati elemek („Tovariszi konyec!”) is belejátszottak. Emellett a nyitott határok és a szabadságjogok növekedése folytán korábban ismeretlen *bűnözési formák* jelentek meg nálunk, amelyekhez a lakosság nem szokott hozzá (fegyveres rablások, robbantások, bandaháborúk, miközben nemcsak a politikai besúgóhálózatot számolták fel, hanem zömmel a rendőrségi köztörvényest is). A lakosság pedig – és ezt 1990-ben a viszonylag csekély benzináremelés kiobbantotta ún. *taxisblokádd* is bizonyította – a megnövekedett demokráciánál többre értékelte volna az életszínvonal növekedését, de az elmaradt, sőt csökkent. (Nem értékelte, hogy a kevés szerencselovagnak vagy a komprádorburzsoáziába sorolt meggazdagodottnak szabadságában áll akár Bécsben is cukrászdát nyitni.) A Kádár-rendszerben a lakosság részéről megszokott „nyugipolitizálás” helyett bekövetkezett hangos parlamenti „vitapolitizálás” (és annak meglehetősen alacsony szellemi színvonala) is távol állt az emberek többségétől, így például nem értette a szabaddemokrata államfő (Göncz Árpád) és a kereszténydemokrata kormányfő (Antall József) közti összeütközéseket sem. Érthetetlen volt számára az ún. *médiahatalom* alakulása, például az, hogy Hankiss Elemér és Gombár Csaba a televíziónál és a rádiónál a BBC abszolút semleges és politikai egyensúlyt biztosító médiapolitikáját kívánta átvenni, amit az MDF radikálisai élesen támadtak. Mindez új és idegen volt a lakosság többségének, nem volt szerethető. Beigazolódott Claus Offe német szociológus állítása, hogy a két tranzit egyszerre – polgári parlamentáris jogállam + kapitalizmus – *ellentmondások tömegével* jár,³ és e kettősséghez még

³ Lásd C. Offe: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit: Demokratisierung und Markt. *Osteuropa Merkur*, 1991/4.

hozzájött a globalizmus (pl. multinacionális cégek térnyerése), valamint az Európai Unió államszövetségéhez való közeledés, majd a csatlakozás igénye, illetve szükségszerűsége. Tehát voltaképp *négyes tranzit* történt Magyarországon. A sok bizonytalanság pedig a lakosság többsége körében nosztalgiát keltett a korábbi Kádár-rendszer csekély, de nyugodt kispolgári-nyárspolgári jóléte iránt, amelyben nem voltak jelentős gazdasági különbségek az állampolgárok között (nem volt ún. kockázattársadalom). A rendszerváltozás szabadságesszméje gyorsan elhervadt, deformálódott a lakosság elég széles rétegeiben.

1.3. Az elégedetlenséghez hozzájárult a *privatizáció*, azaz a közvagyonnak gondolt állami tulajdon magántulajdonosok kezére juttatásának módja is. Magyarországon ugyan a többi szocialista országhoz képest jóval kisebb volt az állami tulajdon aránya (a többségnél kiterjedt a nemzeti vagyon 90 százalékára), de azért az ún. vállalkozói vagyon 70 százalékára kiterjedő állami tulajdon *intézményes akadálya* volt mind a demokratikus jogállam kiépítésének (amit nem tehet meg a közjogi garanciák folytán a közhatalmi állam, azt megteheti a tulajdonosi állam), mind a polgári piacgazdaságnak (az állam nem versenyezheti le az állami tulajdon tömege folytán az állampolgárok vállalkozásait, nem lehet semleges döntőbíró a munkáltatók és a munkavállalók érdekkonfliktusaiban, ha ő a legnagyobb munkáltató). De ezek elméleti okok. Jóval praktikusabb indokai is voltak a privatizációnak, illetve annak értékesítési módjának (amely egyaránt kizárta az ingyenes reprivatizációt, de a közvagyon állampolgárok közötti, állampolgári jogon járó ingyenes szétosztását is, mondjuk népi részvények, privatizációs voucherek stb. útján, amellyel egyébként – a németek kivételével – valamennyi volt szocialista ország operált). Nevezetesen az óriási örökölt költségvetési deficit nagysága, a hatalmas államadósság megkövetelte az ellenérték fejében való eladást, ami szükségképp a *tűzhöz közel állóknak* kedvezett (a vállalati vezetőknek, a korábbi gazdasági államapparátus felső és középszintjének, a tőkével rendelkező lakossági csoportoknak: kisiparosok, kiskereskedők, gmk-k meghatározó tagjai, szövetkezeti vezetők, külföldi pénzes rokonokkal, barátokkal rendelkezők), de azt is szükségessé tette, hogy a meglehetősen lerongyolódott, közvetlenül csődhelyzet előtt álló nagyvállalatainkat külföldi befektetőknek értékesítsük (mégpedig kiadásokkal, dömpingszerűen és olcsón, a hihetetlen nagy kínálat és a sürgős bevételi kényszer folytán), hiszen lakossági tőkeerőből legfeljebb a kiskereskedelem–vendéglátóipari üzletek ún. kisprivatizációjára tellett. Mindez *objektív szükségszerűségként* jelentkezett a magyar kormányzatok számára (Kádár Béla: a költségvetés „privatizációs párnája”), más kérdés, hogy a privatizációs folyamatban – elsősorban a tapasztalatlanság, a sürgető cashflow-kényszer, az állami vállalati intézményi forma gazdasági társasággá való átalakításának

igen bonyolult folyamata folytán – számos *visszaélés* is tapasztalható volt. Az azonban nem igaz, hogy kommunista pártvezetők mentették át a politikai hatalmukat gazdasági hatalommá – az 1988-ban megindult, spontánnak nevezett, vállalati kezdeményezésű, önkéntes decentralizált privatizáció során az állami vállalkozói vagyon mintegy 1 százaléka jutott magánkézbe, emellett az Antall-kormány 1990 kora nyári megalakulásáig inkább a technokrata vállalatvezetők („késő kádári menedzserek” – Szalai Erzsébet) szereztek vagyont, és nem a pártfunkcionáriusok. Megjegyzem, hogy az Antall-kormány több tagja is részt vett az 1989–90-es spontán privatizációs hullámban, pl. Boross Péter is privatizálta vendéglátóipari vállalatát.⁴

Mindez a Tellér Gyula és Láncki András által szerintem tévesen második eredeti tőkefelhalmozásnak nevezett folyamat (amely e két szerző szerint feljogosítja a 2010 után kétharmados parlamenti többséget szerzett Orbán-kormányt a tulajdoni viszonyok saját híveik számára kedvező átalakítására, mintegy harmadik eredeti tőkefelhalmozásként),⁵ a lakosság jelentős részének *ellenszenvével* találkozott. Már költségvetési okokból is elmaradt a szocialista rendszer kárvallottjainak megfelelő kielégítése (csekély kárpótlás a teljes mértékű kártérítés-kártalanítás helyett), elmaradt az eddig háttérbe szorított „osztályvezető-helyettesek forradalma” (Széles Gábor – Kocsis András), emellett az új rendszerben politikai hatalomhoz jutottak nem jutottak jelentős mértékű vagyonhoz mintegy a közhatalom birtoklásának gazdasági alátámasztásaként. Ennek következtében igen jelentős társadalmi rétegek kielégítetlenül maradtak, nőtt a társadalom szétszakadása és a szegénység. Nagyvállalataink túlnyomó többségének külföldi tulajdonba kerülése pedig – csak a külföldi cégeknek volt ehhez tőkeerejük, a privatizáció elmaradása viszont általában ezen vállalatok csődjéhez, felszámolásához vezetett volna, hiszen a kormány képtelen volt feltőkésíteni őket – *sértette a nemzeti érzelmeket*, illetve a kormányzati gazdaságpolitika érvényesítésének lehetőségét. Ezek a tényezők közrejátszottak abban, hogy elég széles körben elterjedt a közvéleményben, hogy nem is volt valódi rendszerváltozás, „módszerváltás”, „genszterváltás” következett be.

⁴ A kelet-közép-európai privatizáció jogáról összefoglalóan a szerzőtől: *Rendszerváltozás és a privatizáció joga. A tulajdonváltás joga a volt szocialista országokban*. Akadémiai, Budapest, 1997. A közgazdasági irodalomból lásd Mihályi Péter hatalmas művét: *A privatizáció enciklopédiája I–II*. Pannon, Veszprém, 2009.

⁵ Pitti Zoltán az 1989-ben indult magyar privatizációval kapcsolatban már az 1990-es évek közepén eredeti felhalmozásról beszélt: Egészen eredeti tőkefelhalmozás Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1997/8–9. Az első, a második és a 2010 utáni, harmadiknak nevezett eredeti tőkefelhalmozás ideológiájáról lásd Tellér Gyula: Rendszer-e a rendszerváltás rendszere. *Nagyvilág*, 2009/11. vagy Láncki András: Mozgástér és stabilitás. *Nemzeti Érték*, 2012/1.

Ez a felfogás pedig megalapozta 2010-ben az óriási fölényrel győztes Fidesz–KDNP azon álláspontját, hogy *újabb, valódi rendszerváltozásra* (azaz nemcsak a politikai, hanem a gazdasági-társadalmi hatalom újrendezésére, amellest *személyi rendszerváltozásra* is) van szükség. A „jogfolytonos rendszerváltás” nem valódi rendszerváltás volt. Magunk mögött kell hagyni az 1990-es rendszerváltozás utáni „zavaros évtizedeket”, és közhatalmi beavatkozással át kell rendezni a kommunisták hatalomátmentése után kialakult tulajdonviszonyokat. „Új honfoglalás” (Lendvai Pál), új elit kialakítása lett a kormányzati program.

2. A Fidesz eredete és politikai alakváltozásai – a generációs kormányzás alapja

2.1. A 2010-es „fülkeforradalom” vezetői az 1980-as évek második felében az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának néhány közeli évfolyamából, illetve a Kéri László és Stumpf István vezette Bibó István Jogász Szakkollégiumból nőttek ki. Szájer József és Kövér László egy kicsit idősebb, Deutsch Tamás egy kicsit fiatalabb a csapat gerincét adó Orbán évfolyamától. Nagyon ritka eset a politikatörténetben – és ebből a szempontból szerencsénk volt az 1989–90-es rendszerváltozás „időzítésével” –, hogy egy egyetemi jogász szakkollégiumi gárda legyen az ország vezetésének szinte minden fontos pontján: 2010 után Orbán Viktor miniszterelnök, Áder János (a „csornai Charles Bronson”) köztársasági elnök, Kövér László az Országgyűlés elnöke (a hasonló korosztályt képező közgazdászévfolyamok, illetve a Chikán Attila vezette Rajk László Szakkollégium ebből a szempontból csak kiegészítő szerepet játszott – Németh Zsolt, Kósa Lajos, Such György, a Mádi és a Spéder testvérek). Az Orbán-kormányok esetében tehát *sajátos generációs kormányzásról van szó*.⁶

Ez az egy akolból, egy vérből vagyunk *véd- és dacsözüetség* igen fontos szerepet játszik – főleg érzelmileg – a 2010 utáni kormányzásban. Nem hagyunk

⁶ A Fidesz kezdeti korszakáról és átalakulásáról lásd Pünköshti Árpád: *Szeplőtlen fogantatás*. Népszabadság Kiadó, Budapest, 2005; Petőcz György: *Csak a narancs volt*. Irodalom Kft., Budapest, 2001; Modor Ádám (szerk.): *Ellenségből ellenzék. Fidesz 1988–1994*. Kairosz, Budapest, 1995; Pataki Ferenc: *Nagy menetelés. A Fidesz-jelenség*. Noran Libro, Budapest, 2013; Szabó Márton (szerk.): *Fidesz-valóság*. L'Harmattan, Budapest, 2004; Wéber Attila: *A Fidesz-jelenség*. Napvilág, Budapest, 1996; Bayer Zsolt: *A nagy Fidesz-könyv*. Magyar Egyetemi Kiadó, 2006; Stumpf István: *Polgár és jogállam. Egy szakkollégiumi generáció metamorfózisa. A Magyar polgár c. hivatkozott tanulmánykötetben*, 311–18., Hadas Miklós: *Mi a magyar? Újratöltve – hetvennyolc év után. Replika*. 2017/5. „Ha tetszik, a seholból jönnek.”, 217.

az út szélén senkit közülünk, még a szegény lebukott Varga Tamásról is gondoskodunk („értünk bűnözött”). Természetesen az idő múlásával jöttek új emberek is a Fidesz-kormányzatba, pl. Pokorni Zoltán, Matolcsy György, Lázár János vagy Rogán Antal, illetve a még fiatalabbak közül Szijjártó Péter, de azért az eredeti csapathoz való tartozás sokat számít. Ez a szakkollégium a vidéki, általában meglehetősen csekély egzisztenciájú családból származó kőkemény fiatal emberek világa volt, meglehetősen durva viselkedésmóddal és azzal az eleve elrendelt szándékkal, hogy nem jogászok, hanem politikusok lesznek (kivétel némileg a római jogász Szájer József és a munkaügyi bíró Handó Tünde), mégpedig az országot vezető politikusok – mindenáron, minden eszközzel, lényegében mindegy, hogy milyen ideológiai alapokon, ezeket rugalmasan változtatni lehet a mindenkorai politikai szituáció függvényében. Óriási a küldetéstudat, a történelemcsinálási vágy. Ez a vidéki csapat a Tölgyessy Péter által „mezővárosinak” (?) nevezett mentalitással (kolbásztöltés, pálinkázás, a bőr rúgása) és világképpel, eleve erős *népi-nemzeti gyökerekkel*, a „felső értelmiségi hozzáállással” szemben ellenséges, velük szemben gátlásokkal küszködő, a sérelmi politizálásra igen alkalmas, ugyanakkor rendkívül ütőálló személyekből állt. Sturm und Drang szellemiség. A velük együtt kezdő Fodor Gábor a maga más típusú értelmiségi hozzáállásával („morálfallosz himbálása”) eleve nem volt alkalmas a hatalomra éhes, mindenáron érvényesülésre vágyó kisközösség vezetőjének. Hatalomszerzés és gazdagodás egyszerre, ez a személyes cél, de az ország felvirágoztatása útján – az országnak is az az érdeke, hogy mi vezessük. Kegyelmet pedig nem kérünk, de nem is adunk senkinek. Győzelemre születünk Győző fia Viktor vezetésével, „a legkisebb fiú elviszi a paradicsomba népét” (Lengyel László).

2.2. A saját embereinket mindenáron meg kell védeni, még ha hibáztak is. Ez alapelv a Fideszben. (Ezt láthattuk 2018-ban is – a gazdagodás miatt élesen támadott Kósa Lajos és Seszták Miklós vonuljon kicsit vissza a kormányból, de legalább kormánybiztosi megbízást azért kapjon.) De ennek a közösségnek alapvető tulajdonsága az is, hogy szélső, kivételes eseteket leszámítva védi vagy legalábbis nem támadja a tőlük eltávolodott valamikori hozzá tartozókat – lásd Fodor Gábort, Urbán Lászlót, de beszélhetnénk Ungár Kláráról, Molnár Péterről, illetve „Hegéről”, azaz az eredetileg igen sokat szereplő Hegedüs Istvánról is. Wachslér Tamás, az az egyetlen, aki fel merete venni a küzdelmet a pártelnökségért Orbánnal szemben az 1994-es vereség után (Fodor 1992–93-ban nem mert nyíltan elnökjelölt lenni), a Fidesz politikai vezetéséből ugyan kikerült, de zavartalanul lehet jelenleg egy – a Kossuth teret átrendező – nagy állami vállalat vezetője. Pokorni Zoltán is háttérbe szorult, de azért nyugodtan lehet egy nagy fővárosi kerület polgármestere. Bayer Zsolt is hiába volt egy

ideig a *Népszabadság*-újságírója, aki vérgőzös cikket írt az 1990-es évek elején, Horthy újratemetését támadva, majd visszatalált az időközben konzervatívva és jobboldalivá vált ösgyökereihez, ismét Fidesz-alapítónak számít, és mint a keresztény Magyarországért küzdő politikai erő vezető publicistája nyugodtan lemarházhatja és leszenilizesheti a római katolikus anyaszentegyház pápáját, avagy „utolsó hazug és aljas néembernek” nevezheti Németország kereszténydemokrata kancellárját. Ez mit se számít, lovagkereszt jár érte, mégpedig úgy, hogy a díjazottak közül a díjátadásnál csak ő kap kétoldali pusztit a díjat átadó, a Fidesz család szempontjából idegen kancelláriaminisztertől (nem segített rajta, távol maradt a családtól – „idegen”). De akik kiváltak, ellentétes politikai táborba kerültek, ugyanakkor a politikai harc szempontjából lényegtelennek váltak, szintén toleráns bánásmódban részesülnek, lásd a már említett Fodor Gábort, Szelényi Zsuzsát, Vágvölgyi B. Andrást vagy Urbán Lászlót – Bozóki András is lehetett Gyurcsány kormányában miniszter és nevezheti maffiakormánynak az Orbán-kormányt, nem bántják (a független, de kritikus elemzővé vált Tölgyessy Pétert sem, és Chikán Attila is nyugodtan bírálhat, legfeljebb a kormányzat ultraradikális szárnya „Mariskáék” Lánczi Tamás vezette *Figyelők*-jében „lelistázzák” mint Soros-bérencet). Lengyel László álláspontjával szemben állítom, hogy a Fidesz épp hogy nem eszi meg az embereit, legfeljebb háttérbe szorítja. (Ehhez még lásd Tamás Ervin: *Fogd a pénzt, és fuss!* című cikkét, *168 Óra*, 2018. augusztus 2.)

Egy viszonylagos kivétel van, nevezetesen a valódi politikai ellenséggé váló Simicska Lajos 2015-ben. Simicska Orbánnak már a középiskolában szobatársa volt, sokáig kéz a kézben haladtak. Simicska teremtette meg a Fidesz gazdasági bázisát és médiabirodalmát, ami azért is óriási teljesítmény, mivel zömmel akkor tette ezt, amikor a Fidesz ellenzékben volt. A 2010-es kétharmados győzelem sem születhetett volna meg Simicska Lajos nélkül. No de a hála nem politikai kategória. Simicska 2010 és 2014 között jelentős hatalmat szerzett az államapparátusban is (tehát az orbáni minősítés szerint oligarchává vált), és sem a gazdaságban, sem a médiaszférában nem óhajtott helyet adni a feltörekvő, Orbán környezetét képező „új törököknek”. A karizmatikus vezér pedig nem tűr meg maga mellett társuralkodót (ezt a szabályt Csányi Sándor ismeri és betartja), így Simicska embereit először fokozatosan kiszorították az államapparátusból, majd a médiabirodalmát kívánták megcsonkítani. Mindez elvezetett – a közös múltra tekintet nélkül – 2015-ben a Simicska Lajos ellen kívülről szervezett médiapuccshoz és válaszlépésként a G-naphoz, majd a szeretett Lajosból részeges oszlopfestő milliárdos lett.⁷ (Némileg hasonló Spéder

⁷ Lásd Debreczeni József: *A szürke dominanciás*. De.hukönyv, Miskolc, 2016.

Zoltán kegyvesztettségének története is.) No de „a Lajos” sok titok tudója, csínján kell vele bánni, pletykák terjedtek valamifajta közös bankszámlákról is (nyilván alaptalanul).⁸ Simicska pedig – miután a Jobbikkal mintegy elvesztette a 2018-as választásokat – először a médiabirodalmát számolta fel, majd egész cégbirodalmát eladta Nyerges Zsoltnak, tehát voltaképp ő is szabad elvonulást kapott ordenáré stílusa ellenére.

2.3. A Fidesz radikális liberális pártként bontott zászlót mint az SZDSZ kisöccse, és így is került be a parlamentbe. *Antikommunista radikalizmusa* kezdettől erősebb volt az SZDSZ-énél is – lásd Orbán beszédét Nagy Imre újratemetésén, avagy a parlamenti beszólásokat („hazudik a kormány”, „térdre, imához”, „csuhások” kiáltások, „gyere vissza, Stadinger” táblával bosszantani az idős Szabad Györgyöt vagy a trianoni tiszteletadásakor kivonulás a parlamentből). A Fidesz azonban kezdettől fogva nemzeti alapon volt szabadelvű az inkább kozmopolita SZDSZ-szel szemben („magyarságteljesítményre” kell törekedni), és olyan jelentős értelmiségiek segítségével, mint a korábbi marxista filozófus Bence György vagy a szociológus Kovács András, megkezdte az önállósulást, az SZDSZ-től való függetlenedést, ami viszont az SZDSZ alapító atyáinak (Kis János, Pető Iván, Magyar Bálint) ellenérzését váltotta ki. Orbán Viktor a Liberális Internacionálé alelnöke lett, és a közvélemény-kutatások 1992 végén, 1993 elején már azt mutatták, hogy a Fidesz népszerűsége nagyobb, mint az SZDSZ-é, így a Fidesz lehet a liberális és ekként harmadik erőként jelentkező ellenzéki blokk vezető ereje. Ezt pedig a Fidesz az Antall-kormánnyal és az MDF-fel szemben álló Soros György aktív pénzügyi támogatásával érte el – Soros egy 1992-es interjújában a Fideszt nevezte meg a számára legszimpatikusabb politikai pártnak, egyben Magyarország kívánatos jövőbeli vezetőjének. És ekkor az SZDSZ „ráeresztette” az akkor zömmel a befolyása alatt álló sajtót a Fideszre, és a korábban ajnározott, médiakedvenc Orbánék sajtótámadások tüzebe kerültek, népszerűségük szertefoszlott, és alig kerültek be a parlamentbe. Ezt Orbán Viktor azóta sem tudta megbocsátani, és talán a saját sajtóbirodalom terve is akkor fogalmazódott meg a Fidesz vezérkarában. Mindenesetre 1994-ben a Fidesz még a liberális „harmadik erő” résztvevőjeként vett részt a választásokon.

2.4. Az 1994-es választásoknál azonban – a padlóra került MDF-es pártszövetség akkor már lényegében nem számított – a „kamikaze kormányzás”

⁸ Simicskát az elmúlt két évben tulajdonképp nyíltan csak Bayer Zsolt támadta. Ezzel kapcsolatban emlékeztetnék két korai „zsengéjére”. A *Népszabadság* 1994. október 21-i számában (*Adalékok a nagy Fidesz-leleplezéshez*) még élesen támadta Simicskát, de később így írt: „Te is tudod, én is tudom, kedves Lajos, hogy nélkülöd már nem lenne Fidesz. Már 1994 óta nem lenne.”

(Antall József) véget ért, de nem az SZDSZ vezette liberális pártszövetség nyerte meg a választásokat (amelyben akkor még formálisan a Fidesz is szerepelt kisebb pragmatikus pártok mellett – Agrárszövetség, Vállalkozók Pártja), hanem az időközben Horn Gyula által talpra állított, a korábbi politikai karanténból kikerült MSZP (Horn átmeneti pártegyesületet teremtett, az „elméletieskedő” Nyers Rezsőt és az „értelmiségieskedő” Vitányi Ivánt háttérbe szorítva). Hornnak a parlamentben abszolút többsége lett, de részben nemzetközi, részben belpolitikai okokból (végső soron mégiscsak egy kommunista utódpartot vezetett) *koalíciós kormányzást* ajánlott fel az SZDSZ-nek és a Fidesznek, amely ajánlatot az időközben Tölgyessy Pétertől mint elnöktől megszabaduló SZDSZ vezetése elfogadott, Orbán viszont nem. (Tölgyessy pedig szép lassan átment a Fideszhez, 1998-ban már a Fidesz képviselőjeként ült a parlamentben.) Orbán Viktor ekkor ismerte fel, hogy baloldalon, illetve liberális alapon nem tud pártjával vezető erő lenni, nem tud hatalomra kerülni, és megszabadulva a liberális gyökerektől *megkezdte a menetelést jobbra*, a kereszténydemokrácia, a konzervatív irányzatok felé (végül is a Liberális Internacionálé alelnökéből a kereszténydemokrata színezetű Néppárt alelnöke lett). Ez olyan mértékben sikerült, hogy az 1998-as választásokon már a Fidesz mint polgári párt lett a jobboldal vezető ereje, a három részre szakadt MDF-et (MDF, MDNP, MIÉP), valamint a kereszténydemokrata és a kisgazda pártot megelőzve. Ez az időszak egyben arra is alkalmat adott Orbánnak, hogy megerősítse egyszemélyi vezető pozícióját, és erősen hierarchizáltta tegye a saját pártját (Körösenyi András: kartellpárt).⁹ És amikor – a részben az MSZP-vel kötött koalíció miatt támogatói egy részének elvesztése (Kis János is kilépett az SZDSZ-ből), részben Horn Gyula szálampolitikája folytán meggyengült SZDSZ ugyan benn maradt a parlamentben, de az MSZP vele együtt már képtelen volt kormányt alakítani – Orbán Viktor megkötötte a „tűz és víz” szövetséget Torgyán Józseffel (és a kisgazdák mellett bevéve még a kormányzásba a KDNP-t, az MDF-et és az MDNP-t is néhány tárca, illetve államtitkári poszt átadásával – Dávid Ibolya, Pusztai Erzsébet, Pálinkás József), *jobboldali kormányt* alakított. Létrejött tehát az első Orbán-kormány 11 fideszes, 4 FKGP-s, valamint 1 MDF-es miniszterrel. Ez aztán *politikai bravúr* volt a javából, a pragmatizmus, a véletlenek összejárása, a bátorság és a szerencse diadala (virtus és fortuna – régi jelszó ez Orbán Vikornál).

⁹ Orbán Viktorról több, pályafutását elemző könyvet írtak. Az elsőt Kéri László még 1994-ben, ezt követte Kende Péter munkája (2002), majd Debreczeni József két könyve: egy rajongó (2002) és egy élesen kritikus (*Arcmás*, 2010), újabban Kósa András: *Orbán Viktor, a káosz embere*. Noran Libro, Budapest, 2018. Lengyel szerző is értékelte Orbán Vikort, lásd Igor Janke: *Hajrá, magyarok!* Rézsong, Budapest, 2012.

3. A rendszerváltozás után létrejövő magyar államszervezet szuperjogállami kiépítése tradíciók és gazdasági alapok nélkül – 1989–1998

3.1. A több évtizedes szocialista diktatórikus egypártrendszerű kormányzás után 1989–90-ben szinte természetesen kitört az általános *szabadságvágy*, a szocialista kollektívizmus után az individualista önmegvalósítás, az ún. *demokratikus düh*, a pusztá törvényességet meghaladó jogállamiság, valamint a kapitalista piacgazdaság minél gyorsabb és minél nagyobb mértékű kiépítésére való törekvés – függetlenül a korábbi tradícióktól, a demokratikus kultúra alacsony fokától és a súlyos gazdasági nehézségektől, attól, hogy az ilyen rendszert politikailag megalapozó *konszenzusos demokrácia*, a parlamenti váltógazdaság elismerése helyett *konfliktusos demokrácia* jött létre politikai hidegháborúval, továbbá függetlenül annak felismerésétől, hogy a szuperjogállami törvényhozás megvalósítására mennyire képes a magyar közigazgatás, illetve a bírósági apparátus. A társadalomtudományi-jogtudományi elmélet túlnyomó többsége is arra tendált: *a világon ismert valamennyi jogállami-demokratikus intézményt be kell építeni a magyar alkotmányos rendbe*.¹⁰

Ez az 1989–90-ben választott út – amelyet megalapozott a kádári gu-lyásszocializmus és szoft diktatúra, valamint a rendszerváltozás „bársonyos forradalom” útján történt evolutív jellege – alapvetően eltért a legtöbb volt szocialista országban választott úttól, tudniillik nem egy prezidenciális államszervezetet és államkapitalista gazdaságot választott (mint a Szovjetunió vagy Jugoszlávia utódállamainak többsége).

Az *Alkotmánybíróság* és a *Számvévszék* már a Németh-kormány alatt létrejött. Ezek közül főleg az Alkotmánybíróság játszott jelentős szerepet a plurális demokratikus társadalmi rend, az emberi jogok minél teljesebb intézményrendszere, a jogállamiság fejlesztésében, lényegében kitöltve az 1989–90-es alkotmányozás hézagjait a nyugati civilizáció jogi értékeihez igazodó, ún. *láthatatlan alkotmány* alapján.¹¹ Ebből a szempontból megalapozott volt Pokol Béla vagy Varga Csaba bírálata: az Alkotmánybíróság ténylegesen alkotmányozó hatalomként működött (de ez szerintem közvetlenül

¹⁰ Ezt a szuperjogállami minősítést az irodalomban többen vitatják. Így pl. Fleck Zoltán: A vezér és az ő demokráciája (meg az alattvalók); Vitában Sárközy Tamással. *Mozgó Világ*, 2013/9., lásd még Boda Zsolt: Nem, ennél még nem találtak ki jobbat. A demokrácia kultúrájának megerősítése in: *Hegymenet*, 92–102; Gadó Gábor: A türelmes tetszhalott. *ÉS*, 2015. június 12.
¹¹ Ezzel kapcsolatban lásd Sólyom László: *Alkotmányosság Magyarországon. Értékek és tények. Az alkotmánybíráskodás kezdetei*. Osiris, Budapest, 2001.

a rendszerváltozás után indokolt volt).¹² Az Alkotmánybíróság tagjai közé, illetve az Állami Számvevőszék vezetésébe jelentős és általában pártsemleges tudományos szakemberek kerültek, Györgyi Kálmán megteremtette a jogállami ügyészséget, Boross Péter és Gálszécsy András pedig a polgári rend szabályai szerint működő rendőrséget és titkosszolgálatokat (a pártállamban jelentős szerepet játszó vezetőket kicserélve, de az addigi középvezetői állományt alapvetően benn tartva). A pártállamhoz legjobban kötődő bírósági vezetőket Balsai István igazságügy-miniszter leváltotta ugyan, de a bírói karban sem történt tisztogatás – jogállami, jogfolytonos rendszerváltozás történt. Már az Antall-kormány alatt kezdett kiépülni az állampolgárok jogait védő ombudsmani szervezet – általános és szakombudsmanokkal. A törvényhozás pedig kiszűrte a korábbi törvényekből a szocialista ideológiai maradványokat, és főleg az ún. Kupa-program nyomán új törvények sokaságával épültek ki a polgári piacgazdaság intézményei. A társasági jog, az értékpapír- és tőzsdejog már a Németh-kormány idején szabályozásra került, ezt követte 1990-ben a versenytörvény, majd főleg 1991–92-ben a banktörvények (a jegybank függetlenedik a fiskális kormányzattól), az államháztartási és a számviteli, valamint a csődtörvény, az új Munka törvénykönyve és a számviteli törvény, valamint az állami vállalatok gazdasági társaságokká való átalakulását rendező törvénycsomag. Ezek a törvények alapvetően a liberális nyugat-európai törvényeket követték (Csizmadia Ervin: *mintakövető jellegűek*), alapvetően a jogokat kívánták biztosítani és az állami beavatkozást csökkenteni. Ugyancsak végbement a büntetőjog liberalizálása, a közigazgatás feletti bírói kontroll kiépítése, a szabálysértési bíráskodás bevezetése.

A Horn-kormány úgy teremtette meg a *médiapluralizmust*, hogy a médiumok feletti kontrollt egy kormánytól független hatóságra, a Médiatanácsra bízta, emellett a köztelevízió és a közrádió vezetésére egy többrétegű, túlbonyolított, az ellenzéki pártokat is intézményesen bevonó szervezetet épített ki (nem törődve így a működésképtelenség veszélyével). A Horn-kormány másik – a kormányzati irányítás hatókörét csökkentő – lépése az *igazságszolgáltatási reform*, amelynek keretében a bírósági igazgatás elkerült a kormánytól, és a Legfelsőbb Bíróság elnökének vezetésével működő, bíróságon kívül tevékenykedő tagokat is bevonó *Országos Igazságszolgáltatási Tanács*hoz került.¹³

¹² Lásd pl. Pokol Béla: *Demokrácia, hatalommegosztás és az állam cselekvőképessége* in: Szoboszlai Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas, Győr, 2013. Varga Csaba írása ugyanebben a kötetben Küzdelem a jogért címmel jelent meg.

¹³ Lásd a fejlődésmenetet átfogóan Somogyvári István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008. Magyarország Politikai Évkönyve, 2009*. A Gombár Csaba szerkesztette *Alkotmányos és*

3.2. Antall József és Horn Gyula kormányai eszmeileg két különböző világot képviseltek, de az 1990 és 1998 közti időszakot szerintem mégis egységben szemlélhetjük törvényhozási és intézményi szinten. Kiépült a többpártrendszerű parlamentáris polgári demokratikus jogállam és a kapitalista piacgazdaság. Ezt a többségében az Antall József-féle régimódi intellektusú emberekből alakult kormány (amelynek vezető személyiségei „párton kívüli értelmiségi útítársak” voltak a szocialista rendszerben – múzeumigazgató, egyetemi tanárok, vezető gazdasági szakemberek, termelőségvetkezeti elnök stb.) *zömmel az 1945 előtti kormányzás technikájának* számos elemét beépítve valósította meg (az ún. úri keresztény középosztály kormányzati ideológiája). Horn Gyula pedig hiába volt 1956-ban pufajkás, a *Kádár-rendszer nosztalgijával megáldott módszerekkel*, a szociáldemokráciához közeledve – de főleg a tömeges privatizáció 1994 és 1997 közti lebonyolításával – *befejezte* a polgári Magyarország kiépítését. Horn Gyula nem vette ugyan vissza a valóban szakértői jellegű Németh-kormány vezető személyiségeit (Glatz Ferenc, Kemenes Ernő, Kulcsár Kálmán és Békesi László is fél év után távozott a kormányból), és alapvetően az MSZP helyi politikusaival kormányzott (Baja Ferenc, Kovács László, Kósáné Kovács Magda, Vastagh Pál), és a kormányon belül állandó konfliktus volt a liberális, illetve baloldali Nagy Sándor vezette *szakszervezeti szárny* között, de a Bokros által meghirdetett program (ún. Bokros-csomag) stabilizálta a gazdaságot, és közeledett a nyugati típusú szociáldemokrata kormányzás ismérveire.

Az 1990–1998 közti kormányzati szakasz egyértelműen „mintakövető” volt – a *nyugati polgárosodást*, a nyugati típusú demokráciát, a többpártrendszerű parlamenti váltógazdaságot, a teljesen kiépült jogállamiságot célozta meg, elvileg helyesen, de ténylegesen nem számolva a magyar tradíciókkal, az átállás tényleges gyakorlati nehézségeivel.¹⁴ Ez pedig már az 1990-es évek végén felvetette a korrekció, a másfajta kormányzati hatalomgyakorlás iránti igényt – ezt képviselte az 1998-ban hatalomra került jobboldali koalíció Orbán Viktor vezetésével.

kormányzati alapszerkezetünk c. kötetben főleg Srumpf István *Új államalapítás* c. tanulmánya, Pénzügykutató Rt. – Századvég, Budapest, 2006. Egy színvonalas értékelés külföldi szerzőtől: A. Schmidt-Schweizer: *Politische Geschichte Ungarns von 1985–2002*. Oldenburg Verlag, München, 2007.

¹⁴ A tradíciók szerepét és az egyoldalú nyugati mintakövetést lásd Csizmadia Ervin: *A magyar politikai fejlődés logikája* c. művében. Gondolat, Budapest, 2017. Fricz Tamás hasonlóan ír A demokrácia 21. századi arcúatai. „Alkalmazott” demokráciák Közép- és Kelet-Európában c. tanulmányában in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 428–36.

4. Az első Orbán-kormány jellegzetességei

4.1. 1994-ben az MSZP és az SZDSZ mintegy százoldalas koalíciós szerződést kötött, és eleinte – míg Horn Gyula fel nem számolta – informálisan a kormány mellett Koalíciós Egyeztető Tanácsot is működtetett, ezzel szemben 1998-ban Orbán Viktor és Torgyán József lényegében szóban állapodott meg a kormányzás felépítéséről. Ennek lényege az FKGP oldaláról az volt, hogy a vidékfejlesztés körül négy miniszterből álló kiscgazda „kiskormány” alakul a fideszes nagykormányon belül. Ez az informalitás később (lényegében a 2000-es kétéves költségvetés elfogadása után) sokba került a kiscgazdáknak: Orbán szétzilálta a kiscgazda kormányrészt, a Torgyán Józsefnek eredetileg informálisan odaígért köztársasági elnökség álma is szertefoszlott, az FKGP pedig a kormányzati ciklus végére szétbomlott. Mindenesetre már akkor megmutatkozott Orbán politikai stratégiájának 2010 után még markánsabbá vált lényege: nem kell terjedelmes, írott választási program vagy kormányprogram, hanem *cselekedni kell*, dönteni kell, a problémákat megoldani kell, továbbá hogy egységes kormányt kell működtetni, meg kell szüntetni a kormányon belüli érdekcsoportokat, így a kiscgazda kiskormányt is.

Az Orbán Viktor által vezetett Fideszben már akkor megvolt a *szándék a kormányzás tartalma-stílusa gyökeres megváltoztatására*, amelyet a „Kevesebb mint rendszerváltás, de több mint kormányváltás” jelszó, valamint a Deutsch Tamás által meghirdetett „egész pályás letámadás” koncepció fejezett ki. (Ezt nevezi Török Gábor a „lövedékelmélet” első megjelenésének.) E szerint az Antall-kormány azért bukott meg és tértek vissza 1994-ben a posztkommunisták, mert a jobboldali kormányzás nem rendelkezett gazdasági, illetve médiahatalmi alátámasztással. Hát mi akkor megteremtjük, mégpedig kormányzati eszközök felhasználásával. Orbán „falusi fenegyerekből népi konzervatív miniszterelnök” lett (Fricz Tamás), és azonnal nekiállt a gazdaság-társadalom átalakításának (1998-as tavaszi mondan: A nyár heves, a kasza egyenes).

4.2. Igen ám, de ezen elképzelés teljes értékű végrehajtásának akkor még *jelentős akadályai* voltak. Elsődlegesen a parlamenti kétharmad hiánya, a meglehetősen erős balliberális ellenzék, amelynek következtében a kétharmadot igénylő alapvető törvények megváltoztatására nem volt mód. Másodlagosan pedig Orbánnak – bár mindent megtett a szétbomlasztásukra – akkor még számolnia kellett „öreguras” konzervatív koalíciós partnereivel is. A köztársasági elnök a kormányzati ciklus feléig Göncz Árpád volt, az Alkotmánybíróságot a jogállami kormányzást a láthatatlan alkotmány koncepciója alapján állandóan fejlesztő Sólyom László vezette, akit csak később sikerült a pragmatikusabb Németh Jánossal felváltani. Az MNB elnöke pedig a ciklus feléig

az egyértelműen liberális Surányi György volt. Így az államszervezetben csak kisebb változásokat tudott Orbán Viktor végrehajtani, de ezen változások jól mutatják elképzelései – 2010 után jobban megvalósítható – *irányát*.

Az egyik az 1990-ben bevezetett kancellári kormányzásból származó előnyök *maximális kihasználása* (ezekkel Antall József és Horn Gyula lényegében nem élt). A kormányt a kormányfő vezeti, önálló miniszteri felelősség nincs. A kormányfő akaratának elsődleges megvalósítója pedig a *Miniszterelnöki Hivatal*, amely akkor még nem minősült minisztériumnak, de a rendszerváltás után először miniszter vezette Stumpf István személyében. A második lényeges vonás – amely azután 2010 után minőségileg is magasabb fokra lépett, és amelytől korábban mind Antall József, mind Horn Gyula irtózott – az amerikai típusú *médiamarketing kormányzás* bevezetése, a tömegkommunikációs kormányzás meghonosítása, meglehetősen *populista* hangszíval (Körösenyi András: a „plebisciter kormányzás” kezdetei). Megjelent továbbá az ún. fejlesztő kormányzás igénye a fiskális kormányzás bizonyos mértékű háttérbe szorításával. Ekkor még nem sikerült ugyan az egységes gazdasági tárca létrehozása, mint 2010-ben, de a Pénzügyminisztérium mellett megjelent a *Gazdasági Minisztérium*, és a gazdasági kabinet élén akkor már nem a pénzügyi, hanem a gazdasági miniszter állt. (Ez különösen Chikán Attila távozása és Matolcsy György gazdasági miniszterré választása után kapott különösebb jelentőséget.) Megjelentek végül már akkor is a későbbi kormányzásban hangsúlyossá vált elemek, pl. a *sport* favorizálása a frissen diplomázott, Mádl Ferenc által polgári jogból középezt kapott Deutsch Tamás ifjúsági és sportminiszterré való kinevezése kapcsán. (A labdarúgás pedig Bozóki András szerint – a miniszterelnök akkor még igazolt játékos volt – már akkor a „politika metaforájává” vált.)

Ebben az időszakban tűnnek fel a 2010 utáni kormányzás jelentős személyei is – Martonyi János, Pintér Sándor, Matolcsy György, Varga Mihály. Kövér László rövid ideig titkosszolgálati miniszter lesz (éppúgy, mint a Horn-kormányánál Katona Béla – felszívni az információkat, majd gyorsan távozni). Pokorni Zoltán oktatási miniszterként tevékenykedik, majd helyére a később az MTA elnöki posztját megszerző Pálkás József kerül. Áder János házelnök lesz, Szájer József pedig a legnagyobb kormánypárt frakcióvezetője. Az Antall-kormányánál szemben az új jobbközép kormány egyáltalán nem finnyás a volt MSZMP-s tagsággal kapcsolatban, több minisztere ugyanis kommunista párttag volt, és ilyen még a kiscgazdák által jelölt minisztereknél is előfordult a mostanában az Echo TV sztárjává vált Boros Imre személyében.

Az első Orbán-kormány még nem tudta megváltoztatni a kormánytól független államhatalmi ágak közjogi helyzetét. A médiahatóság, a legfőbb

ügyesség, a jegybank élére viszont már a saját soraikból választottak elnököt (Körmendi Ékes Judit, Polt Péter, Járai Zsigmond – Kovács Árpád az ÁSZ élén megmarad), és a hagyományos „semleges államszerv” koncepció hívei számára talán Györgyi Kálmán legfőbb ügyész méltatlan lemondatása volt különösen fájdalmas (nekem is). Már akkor látszott: a Fidesz-kormány nem kér az önálló, kormánytól független államhatalmi ágak ellenhatalmi szerepéből. A bírósági szervezet tekintetében – a kétharmadoság folytán – a kormány nem tudta „visszacsinálni” a Vastagh Pál-féle igazságszolgáltatási reformot, de mesterkéltszerű csúcs-csavarással a táblabíróságok többségének felállítását megakadályozta.

A governance governmentté való átváltoztatásának első kísérlete azonban a 2002-es választásokon még elbukott. Az akkor még jóval nagyobb számban élő „Kádár népe” többre becsülte a színtelen-szagtalan, „nyugi-nyugi” világot ígérő technokrata Medgyessy Pétert, mint az állandóan rohamozó, kiszámíthatatlan, agresszív „Viktor gyereket”. Az Európai Unióhoz való csatlakozás küszöbén (Orbán Viktor euroskeptícizmusa már akkor megnyilvánult: az uniós tagságot épp csak valamivel több előnnyel járónak nevezte, mint hátrányt okozónak) a magyar lakosság csekély többséggel ugyan, de újabb esélyt adott a nyugati típusú magyar modernizálódásnak, a rendszerváltozás utáni evolutív folyamat – amit Orbán Viktor kismértékben megtört – folytatásának. Ismét balliberális kormány jutott hatalomra 2002-ben Magyarországon, és az Orbán által képviselt – szerintem csak fél – „haza” bizony ismét ellenzékbe kényszerült.¹⁵ A nyugati típusú jogállamiság kiépítését, a nyugati demokraciafelfogás erősítését – amelyet 1989–90-ben bevezettünk – folytatni lehetett (2010-ben kiderült: csak átmenetileg).

Az első Orbán-kormány alatt – egy része erősebben, más része burkoltabban – *már megmutatkoztak a későbbi orbáni kormányzás, a „narancsköztársaság” alapjellemzői*. Így például az ún. *személyi rendszerváltozásra törekvés* (az ún. telefonkönyv-kicserélés), az új kormányzati nyelvhasználatra való törekvés (a szakmai-technokrata nyelvhasználat helyett újkonzervatív, az egyszerű vidéki emberekhez közel álló nyelvet kell használni – „tisztesség”, „munka”, „akaraterő”), a nemzeti sérelemtudat-büszkeség felélesztése („világraszóló magyarok”), a durváskodás (a csúcs szerintem Kövér Lászlónak Dávid Ibo lyára, az MDF elnökére tett megjegyzése – „nézzen a borotválkozótükrébe”),

¹⁵ Az első Orbán-kormány tevékenységéről lásd pl. Körösnéyi András: *Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben. Magyarország Politikai Évkönyve, 2001*; Bozóki András: *A polgári radikális kormány. Magyarország Politikai Évkönyve, 1998*, illetve a szerzőtől: *Az Orbán-kormány szervezeti felépítése. A politikai racionalitás kormányzati struktúrája. Magyarország Politikai Évkönyve, 1998*; Ripp Zoltán: *Célegyenes, lázgörbe. Kiszagazda ingyen-cirkusz, kellemes Fidesz, tétova ellenzék. Mozgó Világ, 2001/5*.

a tömegkommunikációs technikák előtérbe helyezése (akkor főleg Amerikából, lásd a dakota közmondásokat, amelyeket később felváltott magyar közmondásokkal, majd jöttek a székel viccek). Megnyilvánul a kockázatvállalásra-hazardírozásra való hajlam (Lánczi András: a politikában minden próba, szerencse – virtus és fortuna), az intézmények háttérbe szorítására való törekvés, a hívek gazdagítására való törekvés (Magyar Bálint: eljutottak a polgárpukkasztástól a polgáruzzasztásig), a Fidesz gazdasági és médiaháttérének kialakítása (voltaképp már Szabó Dezső bátyánk is megmondotta volt: üres gyomorral nehéz a Himnusz énekelni), az ideológiában pedig a „lelki-szellemi térfoglalás”, visszasimulva a valamikori népi írók, mondjuk Németh László valamifajta harmadik – kapitalizmus és szocializmus közötti – magyar útjához (lásd Bibó „eltorzult magyar alkatát”, vagy ismét Szabó Dezsőtől az *Elsodort faluból*: „A magyarság lelkében mindig a természetes igazságérzet dominált és vad keleti sztyeppék tombolnak.”). Jellemző továbbá a túlmozgás, az ún. *túlzáskormányzás*. Emellett kialakul a Fidesz-táborban Orbán sajátos kultusza, megkérdőjelezhetetlen vezérkénti kiemelkedése a hívek számára, az ún. orbáni államvallás. Egy azonban biztos: azóta a kormányzás részletkérdéseiben sok a változás – már az unióba való belépés, majd a világgazdasági válság, illetve a világpolitikai átalakulások következtében –, de az *orbáni kormányzás alapjellemzői, filozófiája az első Orbán-kormány óta nem változtak*, jellemzik a második és a harmadik Orbán-kormányt (és feltehetően jellemzik majd a negyedik kormányzati ciklust is). A jövő tehát már akkor elkezdődött.

5. A nyugati típusú modernizálásra törekvő balliberális kormány(ok) bukása

5.1. Az MSZP elkezd 2011-ben a későbbiek során is követett aligha jó szokását (lásd Karácsony Gergely indítását 2014-ben miniszterelnök-jelöltként), hogy nem a saját soraiból állít miniszterelnököt, hanem hosszas huzavona után a korábbi kormányokban már szereplő, de időközben pártunkívülivé vált Medgyessy Pétert jelöli miniszterelnöknek, és az SZDSZ vezéregyéniségei közül is kizárólag csak Magyar Bálint vállal miniszteri tárcát (az alapító atyák közé nem tartozó Kuncze Gábor belügyminiszter, a pénzügykutató Csillag István pedig gazdasági miniszter lesz). Medgyessy kezdettől fogva igyekszik a két koalíciós párttól elkülönülő, harmadik stábot kiépíteni a kormányon belül – Bárándy Péter, Görgey Gábor, László Csaba, Kiss Elemér, kabinetfőnökeként Draskovics Tibor. Bár a pártelnök Kovács László külügyminiszter lesz, ez a miniszterelnöki törekvés sérti az MSZP-t és az SZDSZ-t, és 2004-ben

Medgyessy megbuktatásához is vezet. Ez a folyamat egyébként már 2002-ben megkezdődik: meglehetősen mesterséges indokokkal kibuktatják a Miniszterelnöki Hivatal vezető szakemberi gárdát (Szerdahelyi Péterrel kezdenek, Zsuffa Istvánnal folytatják, majd jön a miniszter Kiss Elemér, utóbbi ügyvédi irodájának egy jelentéktelen állami megrendelése miatt, ami még egy századrésze sem annak, amit a Nagy–Trócsányi Ügyvédi Iroda közvetlenül-közvetve állami típusú megrendelések keretében 2010 után kapott), és politikai kontrollként az MSZMP erős embere, az addig munkaügyi miniszter Kiss Péter lesz a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, mintegy Medgyessy ellenpólusaként és korlátjaként. Így azonban aligha lehet hatékonyan kormányozni.

5.2. Medgyessy kormányprogramjának három lényeges eleme volt: a) *nemzeti közép-kormány létrehozása „dökbetemetéssel”, b) a 2008 előtti államszervezeti működés helyreállítása, illetve c) a jóléti rendszerváltozás végrehajtása.* Medgyessy két 100 napos programja során rengeteget osztogat, persze jelentős mértékben a költségvetési egyensúly terhére. Az „árbetemetés” sem sikerül – Orbán Viktor kíméletlen harcot indít („megvédjük, amit megteremtettünk”, informális kvázi kormányuléseket tart régi miniszterével), és már 2002-ben Medgyessy titkosszolgálati múltjának feltárásával (D/209) szét akarja robbantani a koalíciót (ezt azonban a dokumentumokkal felszerelt Horn Gyula meggátolja, benn tartja az először a kormányból kilépni készülő SZDSZ-t a koalícióban).

2003-ban tartalékok hiányában a gazdasági alapok nélküli jóléti rendszerváltozás kifulladt, és miközben eredményesen folynak az unióhoz való csatlakozás befejező tárgyalásai, az MSZP és az SZDSZ vezetői megbuktatják Medgyessyt (aki akkor már egyre erősebb konfliktusokba kerül egyes miniszterével, főleg Csillag Istvánnal az autópályaügyek miatt, illetve az akkor már tanácsadóból miniszterré avanzsált Gyurcsány Ferencel, akinek a felesége, Dobrev Klára korábban Medgyessy kabinetfőnöke volt), és Medgyessyvel a „harmadik oldal” miniszterei (így Bárándy Péter) is távoznak a balliberális kormányból.¹⁶

Az MSZP „nagy öregjei” Kiss Pétert kívánják miniszterelnökné, azonban Toller László segítségével és a vidéki pártszervezetek támogatásával Gyurcsány Ferenc fut be miniszterelnökné. Mindennek azonban ára van. Gyurcsány két miniszterelnöki vetélytársa közül Kiss Péter marad a kancelláriaminiszter és legközelebbi munkatársként Veres János a kabinetfőnök. (Ez intő jel volt Orbán Viktor számára: ilyen személyzetpolitikát nem szabad csinálni, csak feltétlen hívekkel lehet hatékonyan kormányozni.) Gyurcsánynak tehát eleve

¹⁶ Lásd Csizmadia Ervin: *A Medgyessy-talány*, i. m.

nem volt jelentősebb támogatója az MSZP vezetésében, és ez fokozódik akkor, amikor Gyurcsány „Merjünk baloldalinak lenni” című programkönyvében meghirdeti a Giddens professzor által kidolgozott és Tony Blair angol miniszterelnökhöz fűződő *harmadik utas, erőteljesen neoliberális, bár szociáldemokratának mondott irányzat követését.* Ez a velejéig neoliberális program azonban eleve nem számíthatott az MSZP törzsszavazóinak és vezérkarának támogatására, amelyből (ez is érdekes kormányzástani szempontból) sokan burkoltan még azt is gondolták, hogy mivel a Medgyessy-féle osztogatás miatt jelentős megszorító programot kell a közeljövőben megvalósítani, ésszerű lenne talán a kormányzati hatalmat egy szerény többségű Fidesznek átmenetileg átadni.

5.3. Gyurcsány Ferenc azonban nem így gondolta, és Szigetvári Viktor vezette kampánycsapatával váratlanul megnyerte – lényegében a saját pártja támogatása nélkül – a 2006-os választásokat. Ehhez azonban el kellett halasztani a költségvetési egyensúly helyreállítását és az államadósság csökkentését (ebbe az unió vezetői belementek), tovább kellett osztogatni (áfacsökkentés), azaz „hazudni kellett reggel, délben, este”.

Ugyanakkor a második Gyurcsány-kormány nem akármilyen nehézségekkel kellett szembenéznie. Mindenekelőtt – és ezt 2005-ben a politikai abszurdumként ható köztársaságielnök-választás már előre jelezte, amikor is a kormánypártok belső ellentétei miatt a kisebbségben lévő ellenzék által támogatott Sólyom László lett az államfő¹⁷ – Gyurcsány Ferencet csak ímmel-ámmal támogatta a két kormánypárt. Gyurcsány a választási győzelem után nagyon lassan cselekedett, és mire 2007 elején megszerezte az MSZP elnökségét, már késő volt. Ugyanis a választások után az unió már nem engedte meg a súlyos megszorításokat tartalmazó *konvergenciaprogram* meghirdetésének elhalasztását, erre pedig Gyurcsány Ferenc híres *őszödi beszédével* próbálta felkészíteni az MSZP vezetőit és országgyűlési képviselőit („elkúrtuk” – „micsoda böszmeség”). A beszéd *óriási politikai öngólnak* bizonyult. A beszéd szeptemberi kiszivárogtatása, nyilvánosságra kerülése elvezetett a Toroczkai László által vezetett, televízió elleni ostromhoz, mégpedig a futballhuligánok szervezett bevonásával, majd a Budapestet szétverő többhetes zavargásokhoz és a Kossuth tér többhetes megszállásához.

A Fidesznek mindez lehetőséget kínált a kormány esetleges megbuktatására, amelyhez alapot adott az is, hogy az először teljesen tehetetlennek bizonyult rendőrség a későbbiekben (és különösen 2006. október 23-án) keményen visszavágott, még a békés tüntetőkkel szemben is rendőri túlkapásokra

¹⁷ Lásd erről Csizmadia Ervin: Egy új jelölési modell. A 2005. évi köztársasági elnök választás. *Magyarország Politikai Évkönyve*, 2005.

került sor.¹⁸ Gyurcsánnyal szembefordult a köztársasági elnök is, aki szintén úgy érezte, hogy az ország gazdasági helyzete tekintetében a miniszterelnök megtévesztette. Ugyanakkor alkotmányosan járt el, kieroeltette a Gyurcsánnyal szembeni parlamenti *bizalmi szavazást*, de amikor itt Gyurcsány többséget kapott, tudomásul vette a kormányzása folytatását. A zavargások télen megszűntek, de a konvergenciaprogram nyilvánosságra kerülése és az őszi beszéd következtében az MSZP–SZDSZ pártszövetség igen nagy mértékben elvesztette az októberi *önkormányzati választásokat*. Ez részben azt jelentette, hogy – Budapest kivételével (Demszky Gábor főpolgármester tudott maradni) – Gyurcsány Ferencnek az őt illegitimnek minősítő Fidesz vezette önkormányzatokkal kellett együtt kormányoznia, részben az MSZP–SZDSZ háttérvilága kiszorult a területi-települési önkormányzatok (kötségvetési szervek, vállalataik) vezetéséből, amit Gyurcsánynak tulajdonítottak és igazán nem köszöntek meg neki, „politikai kalandornak” tekintették, aki tönkreteszi az MSZP-t.

5.4. És Gyurcsány ilyen körülmények között is (az „öngyilkosok koalíciójának” élén) – két kiemelt kormánybiztos, Draskovics Tibor és Bajnai Gordon vezetésével – nekivágott egy *átfogó államreformnak*, lényegében a fejlett nyugat-európai modernizálódást követve. Kicsi és olcsó állam – az apparátus leépítése (ezzel Gyurcsány a közigazgatási támogatását is elvesztette, egyre erősebb lett a közigazgatásban az „ellenállami” tevékenység), Önkormányzati Minisztérium létrehozása egy átfogó önkormányzati reform végrehajtására, ún. szakpolitikai minisztériumvezetési koncepció a politikai és a közigazgatási államtitkári poszt elkülönítésének megszüntetésével.¹⁹ És végül az SZDSZ nyomására egy átfogó egészségügyi reform is kezdődött az „afrikai vadászminiszter”, Molnár Lajos, majd később a miniszterségét jogi osztályvezetőjéhez való férjhez menéssel megkoronázó Horváth Ágnes vezetésével.

Az egészségügyi-szociális reformok tárgyában – vitatható módon – az Alkotmánybíróság lehetővé tette a népszavazást, és ez a *szociális népszavazás* (pl. a 300 forintos vizitdíj ellen) a kormánypártok katasztrofális vereségét hozta.

¹⁸ A 2006. őszi zavargásokkal kapcsolatban több jelentés készült – Gönczöl-jelentés, Balsai-jelentés –, egymásnak élesen ellentmondva. Mindenesetre 2006 ősze a politikai jobboldal számára messianisztikus hősköltemény, a baloldal számára államcsínykísérlet maradt.

¹⁹ Lásd Draskovics Tibor: Államreform: célok, irányok, kérdések. *Magyarország Politikai Évkönyve*, 2008, I. k., 397–409. Az államreform kapcsán figyelemre méltó tanulmányok készültek az Állami Számvevőszéken is, lásd pl. Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Vigvári András: *A magyar állam működés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2010. E reformban a könyv szerzője is részt vett kormánybiztosi minőségben. Lásd erről: *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útja. Jelentés egy hatékony és modern kormányrendszer kialakítására*. HVG-ORAC, Budapest, 2007.

Ennek következtében 2008 elején az SZDSZ kivált a kormányból, Gyurcsány Ferenc pedig ettől kezdve már *kisebbségi kormányt* vezetett, gyakorlatilag úgy, hogy a Fidesz–KDNP kivonult a parlamentből, és csak a két frakció vezetőivel (Navracsics Tibor, Harrach Péter) képviseltette magát.

A kisebbségivé vált harmadik Gyurcsány-kormány számára már egyértelmű volt, hogy sem a Nyugatot követő államreform, sem az önkormányzati reform, sem az egészségügyi-szociális reform megvalósítása nem lehetséges. A konfliktusos demokrácia pedig már-már a *politikai hidegháború* szintjére jutott. És ekkor jött a 2008. októberi *pénzügyi világválság*, ami Magyarországot azonnal az államcsőd szélére juttatta. A kormány ugyan a válsághelyzetet – Simor András MNB-elnök közbenjárása mellett és az unió és a Valutaalap segítségével – igen gyorsan és hatékonyan megoldotta, de 2009 elején világossá vált, hogy Gyurcsány Ferenc nem tud tovább kormányozni. Igen komikus *miniszterelnöki casting* után, amelyben a sajtó még Győzikét is indította, a Gyurcsány Ferenc támogatta *Bajnai Gordon lett a válságkezelő – átmeneti – félézakértői kormány vezetője*. Azért nem tisztán hivatalnok-ügyvezető kormányról beszélünk, mert bár a kormány félig szakemberekből állt (Oszkó Péter pénzügyminiszter, Balázs Péter külügyminiszter, Székely Tamás egészségügyi miniszter, Herczog László szociális és munkaügyi miniszter), a Bajnai-kormányban benne maradtak az MSZP erős emberei is (Kiss Péter, Szekeres Imre). A Bajnai-kormány végrehajtotta a szükséges gazdasági kiigazításokat-megszorításokat, és ezáltal megkönnyítette a 2010-es választásokon már biztos befutónak látszó Fidesz–KDNP jövőbeli kormányzását. Az SZDSZ 2010-re gyakorlatilag megszűnt, az MSZP pedig eleve belenyugodott a hatalom átadásába, lényegében nem is kampányolt a választásokon, még a kétharmad elérésével szemben sem.²⁰

5.5. Orbán Viktor ellenzékiből tudatosan készült kormányzása megismétlésére. Pártja sziklaszilárdan mögötte állt, a KDNP mindenben alávetette magát az akaratának. A korábbi jobboldali pártokat lényegében magába olvasztotta, így a Lezsák Sándor vezette „lakiteleki” csoport a megmaradt MDF-eseket, a Turi-Kovács Béla vezette kisgazdákat és a Jakab István vezette gazdakörösöket. Addigra Simicska Lajos már kiépítette a Fidesz médiabirodalmát (Hír TV, Lánchíd Rádió, létrejött a *Heti Válasz*), az alapvető gazdasági

²⁰ A gyurcsányi kormányzás bukásáról szóló irodalomból lásd pl. Ripp Zoltán: A demokratikus jogállam nem megbukott, hanem megbuktatták. *Mozgó Világ*, 2013/10.; Debreczeni József: Nyolc szűk esztendő. *Mozgó Világ*, 2013/11.; továbbá lásd erről Stumpf István: Válságkormányzás és a kormányzati stabilitás – Gyurcsány bukása és a Bajnai-kormány stabilitása. *Magyarország Politikai Évkönyve*, 2009 vagy Surányi György a Lengyel Lászlóval közösen írt *Határátelkés* c. könyvben. Pesti Kalligram, Budapest, 2013, 282–84.

érdekképviselők, így a Demján Sándor vezette VOSZ, a Széles Gábor vezette GYOSZ, továbbá a *bankvilág* (Csányi Sándor, Erdei Tamás, Patai Mihály) is a Fideszt támogatta. A Fidesz ellenzékéből – és ez nem kis bravúr, bár a balliberális kormány hihetetlen ügyetlensége is kellett hozzá – megszerezte az alapvető köztestületek, jelentősebb civil érdekképviselők vezetését, így a Magyar Tudományos Akadémiáét (Vizi E. Szilveszter, Pálincás József) vagy az időközben Fidesz-alelnökké vált Schmitt Pál vezette Magyar Olimpiai Bizottságot. Az addigi *dilettáns kormányzást* látva számos, egyébként liberális értelmiségi is – akkor még – úgy látta, jöjjön a döntésképes Fidesz. (Elég az impotenciából, jöjjön akár a némi erőszak is.)

Így vált be Orbán Viktor elképzelése: „*Egyszer kell még egyszer győznünk, de akkor nagyon.*” A Fidesz–KDNP – különösebb választási kampány nélkül – kétharmados parlamenti többséget szerzett 2010 tavaszán, és ezáltal megnyílt az út előtte az addigi governance-re épülő államműködés megváltoztatására és a government bevezetésére (később aztán – megláttuk – többre is: alkotmányozásra, „illiberális” kormányzásra). Először e sorok írója is azt hitte, a kezdeti túlzó kormányzati intézkedések *csak az inga kilengését* jelentik, de hamarosan kiderült, jóval többről van szó, kormányzati szempontból is rendszerváltozás készül.

5.6. Az 1989–90-es rendszerváltozás után intézményrendszerileg bevezetett demokratikus szuperjogállam, illetve a nyugati típusú modernizálódás, polgárosodás 2010-ben *megbukott*.²¹ Világossá vált: a) kellő demokratikus tradíciók nélkül, b) kellő gazdasági alapok hiányában, c) a konfliktusok sorozatára épülő politikai hidegháború körülményei között ez az út járhatatlan. Ugyanakkor a Fideszt erősítő közhangulat kialakulásában jelentős szerepet játszott a balliberális erők súlyos belső széttagoaltsága, ezáltal döntésképtelensége, nagyon alacsony szintű kormányzásképesége, úgy is mondhatnám, amاتورizmusa, *dilettantizmusa* („se hús, se hal”-kormányzás, bürokratikus tili-to-li). 1994-ben a balliberális erőknek úgy volt meg a parlamenti kétharmaduk,

²¹ A nyugati típusú polgárosodás Magyarországon való bukásáról lásd a Morcsányi Géza – Tóth István György szerkesztette *A magyar polgár* c. kötet több tanulmányát. Magvető-TÁRKI, Budapest, 2016. különösen Tölgyessy Péter: Zsákutcából zsákutca. Az ismétlődően megrekedő magyar polgárosodás ellentmondásai (17–35), Stumpf István: Polgár és jogállam. Egy szakkollégiumi generáció metamorfózisa (311–20), illetve Tóth István György: Róka fogta csuka. Miért gyenge és szűk a magyar középosztály és mitől változhatna meg minden (73–82). Mindehhez Ungváry Krisztián erkölcsi tényezőket is hozzátesz: „nem lehet úgy jogállamot működtetni, hogy a bűnök megnevezése elmarad” – tudniillik elmaradt az 1990 előtti büncselekményekért való felelősségre vonás (talán Biszku Béla késői perbe fogása kivételével), és az új politikai elitben is benn maradt számos olyan ember, aki korábban a kommunista titkosszolgálatnak dolgozott. Lásd Ungváry Krisztián: *A szembenézés hiánya*. Budapest, 2017 (magánkiadás).

hogy ténylegesen nem voltak képesek ezzel élni, most pedig Orbán Viktor megszerezte ezt a kétharmadot, és habozás nélkül élt is vele. 2011 tavaszára a *korábbiaktól gyökeresen eltérő szemléletű alkotmány (Alaptörvény) született*. Orbán Viktornál a kétharmad, azaz a *mennyeség tényleg átváltott minőségbe*.

A rendszerváltozás szabadságeszméje húsz év alatt „elhervadt”, a túlterhelt jogállam és a túlépített hatalmiellensúly-rendszer hatékonytalanná tette a kormányzást. Továbbá Schumpeter szerint az eleve szerethetetlen kapitalizmus inkább hátrányait, mint előnyeit mutatta a magyar lakosság számára. A demokrácia „önveszejtővé”, működésképtelenné vált, és ez elvezetett a balliberális politikai erők totális bukásához. Orbán Viktor így diadalittasan azt állapíthatta meg 2010 nyarán a Nemzeti Együttműködés Programjában: „Az átmenet korszaka az elmúlt nyolc év rossz kormányzása révén válságba sodorta az országot... Megbénította az államot és a közigazgatást... A rossz kormányzás és vele a *régi rend megbukott*... 2010 áprilisában azonban véget ért a szocializmusból való átmenet hosszú, küzdelmekkel, megosztottsággal és válságokkal teli korszaka. E korszakot a szavazófülkében lezajlott forradalom aktusa zárta le. A magyarok gyökeres és alapvető változást akarnak az élet minden területén. Nem pusztán módosításra, kiegészítésre adtak felhatalmazást, hanem arra, hogy a nemzeti együttműködés erejével *új politikai, gazdasági és társadalmi rendet alkossunk*, amely az élet minden területén új szabályokra épül.” És ezzel kapcsolatban sokaknak eszébe jutott Csermely Péter 2002 tavaszán a *Magyar Nemzet*ben a választási vereség után írt, *Más eszközök* című cikke: „Veszíteni fognak... És amikor legyőzzük őket, emlékezzünk ezekre a szavakra. A mai mély hallgatásainkra. A fogcsikorgató fogadkozásainkra. Hogy ez az érzés, amit most érzünk, ne szálljon el, ne hűljön ki. Hogy soha többé konszenzust. Soha többé gesztusokat. Soha többé taktikázást. Felejtjük el az érem másik oldalát, néztük eleget... Általában is hagyjuk a kis és különösen a nagy szavakat. Tőlük tudjuk igazán, a tettek beszélnek... Csak három szó, könnyű észben tartani... Nem lesz kegyelem.”²² (Esetleg érthetjük ezt a szöveget erkölcsi-politikai-jogi elégtétel iránti igénynek is.)

²² A II. fejezetben leírt folyamatok részletes elemzését és irodalmát lásd Sárközy Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012. A szoft diktatúra kormányzásától az újkapitalista konfliktusos demokrácia kormányzásán át a fülkeforradalom vezérdemokráciájának kormányzásáig*. Park, Budapest, 2012, valamint *Kétharmados túlzáskormányzás, avagy gólerős csatár a mély talajú pályán*. Park, Budapest, 2014, 51–114. Emellett az 1990 és 2010 közötti kormányzás átfogó tárgyalását lásd Müller György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

II. RÉSZ

A kormányzás folyamata

III. FEJEZET

A második Orbán-kormány tevékenysége mint a további kormányzás kiindulópontja (2010–2014)

1. Szakítás a múlttal a fülkeforradalom alapján – centrális erőter és a permanens szabadságharc eszméje

1.1. A választási győzelem után a kétharmados parlamenti többséget szerzett második Orbán-kormány 2010. május 25-én nyilvánosságra hozta a *Nemzeti Együttműködés Rendszeréről* (NER) szóló politikai nyilatkozatot, amely félig-meddig informális kormányprogramnak is tekinthető.¹ Ebben világossá tette, hogy *szakít a múlttal*, mégpedig *két* tekintetben is.

A Fidesz politikai arculatának már indulásakor kialakított és ebben a tekintetben máig meg nem változtatott része volt az *elméleti kommunista-ellenesség*. Azért elméleti, mert nem konkrét személyekre értendő, hiszen a Fidesz kormányaiban bőségesen találhatók olyan miniszterek-államtitkárok, akik MSZMP-tagok voltak (Járai Zsigmondtól Hoffmann Rózsáig, nem is beszélve a „nemzet orvosáról”, Mikola Istvánról, aki a Hazafias Népfront elnökhelyettese volt), sőt a Fidesz táborában olyan személyek is helyet kaptak, mint Pozsgay Imre vagy Szűrös Mátyás, akik politikai bizottsági tagként, illetve a Központi Bizottság titkáráként az MSZMP legfelsőbb vezetésének is részesei voltak. A kommunistaellenesség ideológiája alapján minősíti magát jobboldali pártnak a Fidesz, amelyben egyes túlbuzgók szívesen kommunizálják le politikai ellenfeleiket – lásd Budai Gyula kirohanását 2017-ben egy politikailag nem tetsző bírói ítélet kapcsán („minden bíró komcsi” – ez abszurd állítás, különösen egy jogvégzett politikustól).

Ami azonban ennél érdekesebb – és mintegy megelőlegezi az illiberális kormányzás 2014-es újabb választási győzelem utáni deklarálását –, a *szakítás*

¹ A NER-nyilatkozat szertefoszlatta azokat a reményeket, hogy az Orbán-kormány kijavítja a korábbi kormányzati hibákat, döntésképes lesz, de belül marad az 1990-ben kialakult politikai rendszeren. Több baloldali értelmiségi is így gondolta, pl. Babarczy Eszter, Lengyel László is azt írta, az Orbán-kormány bizalmat kapott a magyar és a nemzetközi tőkéktől egyaránt (*Magyarország Politikai Évkönyve, 2010*), ez pedig esélyt adott volna a „társadalmi konszolidációra”.

az 1990 utáni „zavaros évtizedek” kormányzásával, azaz a jogállamiság és a demokrácia nyugati típusú főirányának átvételével, a governance típusú kormányzással, a nyugatias típusú polgárosodással. Az erő velünk van – „erősnek kell lennünk és annak is kell látszanunk” (Kövér László). A fülkeforradalom feljogosít „minket”, hogy *mindent* megváltoztassunk a politikai gyakorlatban, az államfilozófiában, a közigazgatási gyakorlatban, a gazdasági és a társadalmi életben – *mégpedig radikálisan, igen gyorsan, rapid és igen kemény eszközökkel*. (Orbán Viktor: Ha valaki vékony jégen fut, a gyorsaság jelenti a biztonságot.) Nem egyeztetünk, nem vitatkozunk, nem kötünk kompromisszumokat, mert ez utóbbi a gyávaság megnyilvánulása. Az általános kormányzati kommunikáció ezt ugyan eleinte még nem nagyon hangoztatja, de néha már ki-kibukik: *új, második rendszerváltozás készül*.

1.2. A politikai viszonyok megváltoztatásának alapja a *centrális erőter*, amely az együttműködés sajátos felfogásából származik. Tudniillik csak a saját híveinkkel, a minket tartósan elfogadókkal működünk együtt, a politikai ellenfeleket pedig intézményesen kiszorítjuk ebből az együttműködésből, de formálisan – parlamenti pártok maradtak – benn tartjuk a rendszerben. A centrális erőter mi vagyunk, a Fidesz és a KDNP, és körülöttünk jobbról és balról csak kis ellenzéki pártok tevékenykedhetnek. Jobbról a Jobbik (és olyan maradványok, mint a formálisan még működő MIÉP), balról az MSZP és a belőle kiszakadt Demokratikus Koalíció. Emellett ugyancsak balra sorolva a zöldek, a liberálisok, illetve az olyan vegyes alakzatok, mint az LMP vagy később az Együtt, a Párbeszéd, a MOMA, és még sorolhatnánk a minimális tagságú balliberális pártokat. A jobb-, illetve a balliberális oldal olyan messze van egymástól, hogy még választási taktikai koalíció sem nagyon képzelhető el közöttük. (Ez bebizonyosodott 2017–18-ban.) A hatalmas centrális erőter pedig részben a mintegy kétmillió biztosan rá szavazó választópolgárra, részben a kétharmados (vagy nagyon ahhoz közeli) parlamenti többségre, végül részben a szorosan összehátró Fidesz pártszervezetre épít (ezt egészíti ki a KDNP, de az első Orbán-kormánytól eltérően a második *nem koalíciós kormány*, csak Orbán helyet ad a kormányban a KDNP-s politikusoknak is).

Ebben a szerkezetben – amely persze 2010-ben a választópolgárok „akaratából” alakult ki – parlamenti váltógazdaság csak igen nehezen működhet, nem beszélve arról, hogy a kormányzat saját lehetőségeit igen megerősítő *választási rendszert* volt képes létrehozni. (Már Bethlen István kormányzása kapcsán is *irányított demokráciáról, váltógazdaság nélküli parlamentarizmusról* szokás beszélni.) Elvileg egy ilyen kis országban az egyfordulós választás, illetve a képviselői létszám mintegy felére csökkentése elvileg helyes lépés volt, ugyanakkor a centrális erőter a kormányzati hatalom akár több választási

cikluson keresztül való megtartását nagyban elősegíti. Ez a rendszer emellett szükségképp kihat a parlamentarizmus működésére is, ilyen mértékű Fidesz-fölény mellett másképp („unalmasabban” – TGM) tevékenykedik az Országgyűlés, mint korábban.

A fülkeforradalom szinte azonnal átváltott *permanens nemzeti szabadságharcra* – először a belső, majd a külső *ellenfelekből* egyre inkább „*ellenség*” váló erők ellen (lásd az utóbbinál: „brüsszeli bürokraták”, láthatatlan pénzügyi hálózatok „háttérhatalma”, avagy Soros György), amelyben mindenáron győzni kell (Cseh Tamás: „győzni kell a győzelemért”). A szabadságharcot pedig a *permanens válságra* való hivatkozás táplálja – először a korábbi rossz kormányzás és a pénzügyi világválság által együttesen előidézett *gazdasági válság*, majd jön Európa válsága, illetve az újkori népvándorlás okozta *migráns-válság*. (A kormány állandósultan meghosszabbította az egész országra kiterjedő migránsválsághelyzetet, miközben – a kormány biztonsági intézkedéseinek is köszönhetően – az elmúlt lassan három évben semmilyen migránsnyomás nem volt észlelhető Magyarország határain, szórványos határsértések tapasztalhatók csak.) Ennek következménye az is, hogy voltaképp a kormányzat a teljes kormányzati ciklust *végigkampányolta*, alig különbözik a hivatalos kampányidőszak a folyamatos általános kormányzástól. Ez a kormányzás így mindig rendkívüli eszközökkel folyik, tehát *a rendkívüli eszközök minősülnek rendes eszközöknek*. (Orbán még 2011 végén is arra buzdította a képviselőket, hogy „lépjenek a gázpedálra”, azaz növekedjen a radikalizmus.)

Maga a kormányzati ciklus három részre tagozódott:

- A 2010-es választási győzelemtől, illetve a második Orbán-kormány megalakulásától kezdődő és az Alaptörvény hatálybalépéséig, lényegében 2012-ig tartó szakasz;
- A kisebb taktikai visszalépéseket is tartalmazó, de az új kormányzati rendszert alapjaiban a belső és külső támadásoktól megvédő szakasz 2012 januárja és 2013 nyara között, lényegében a Tavares-jelentést elutasító országgyűlési határozatig;
- A megszilárdulás időszaka 2013 nyarától a 2014. áprilisi újabb kétharmados győzelemig.

2. Az új kormányzati rendszer megalapozása az Alaptörvény elfogadásáig (2010. május – 2011. húsvét)

2.1. Stumpf István már a 2000-es első évtized végén többször vizionálta, hogy szükség van „új államalapításra”.² És Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, a második Orbán-kormány közigazgatási és igazságügyi csúcsminisztériumának vezetője valóban ki is mondja: „Végre kell hajtani az állam rekonstrukcióját, már azért is, mert (...) a versenyképes gazdaság (...) első előfeltétele a versenyképes állam.” Egyben *szakítani kell* az ideológiailag semleges, technokratikus állam, az igazgatástechnikai állam felfogással – „az állam igenis legyen értékkötelezett”, „Az államot valóban magára hagyták. Rosszabb esetben az államot *kiirtandó* intézménynek tekintették, ami némely tekintetben sikerült is. A magyar állam zökkenőmentes működése megszűnt, intézményrendszere szétzilálódott.” Ez „...leginkább a polgárok számára releváns, akik joggal várják el, hogy a magyar állam az ő életüket tegye könnyebbé. Ehelyett a jelenlegi magyar állam nemhogy segíti, hanem egyenesen akadályozza a polgárok hétköznapi életét. Ezen túl a magyar állam a gazdaság növekedésének is egyik legfőbb gátló tényezője ...” E nyilatkozatból jól látszik a kormányzás *újfajta etatizmusa*: a gondoskodó-fejlesztő-beavatkozó erős állam a jó állam – ez a második–harmadik Orbán-kormányra átfogóan jellemző *államkoncepció*.³

Az új típusú kormányzás kialakítása ténylegesen már a 2011 tavaszán elfogadott Alaptörvény előtt viharos gyorsasággal, *kevesebb mint egy év alatt* megtörténik („mi a politika művészei vagyunk”). A kétharmados parlamenti többségre alapozott kormányzást tudniillik még jobban megerősítette a 2010. októberi helyi *önkormányzati választás* – a végvárként megmaradt Szegedet leszámítva narancssárgába borult az ország, a balliberális tábor korábbi fő támaszát, Budapestet is elveszti, Demszky Gábor helyett Tarlós István lesz a főpolgármester.

2.2. 2010 júniusában *feláll az új kormánystruktúra*: nyolc, *zömmel integrált minisztérium*, megjelenik a miniszterelnök-helyettesi intézmény, alkotmány-módosítással visszaállítják a minisztériumokon belül a *politikai és közigazgatási államtitkári* tisztségek kettősségét, megjelennek az integrált minisztériumokon belül a *politikai szakállamtitkárok*, a területi kormányzati apparátusok élére

² Lásd Stumpf István *Új államépítés* c. hivatkozott tanulmányában, 82–84.

³ Lásd Navracsics Tibor: A magyar állam és közigazgatás reformja. *Magyarország Politikai Évkönyve, 2010*, valamint Gallai Sándor – Molnár Balázs: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete in: Boda Zsolt – Körösnéy András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Új Mandátum, Budapest, 2012.

politikai államtitkári rangban *kormány megbízottak* kerülnek, a kormányhivatalok szakapparátusát pedig főigazgatók vezetik. A Pénzügyminisztériumot beolvasztják az egységes Nemzetgazdasági Minisztériumba, az igazságügyet pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba. Két úgynevezett *erőforrás-minisztérium* is létesül, nevezetesen „természetiként” a földművelésügy (beolvasztva a környezetvédelmet) és „humánként” az emberi erőforrás (egyesítve az egészségügyet és a szociálpolitikát az oktatással és a kultúrával). A rendszerváltozás utáni korszak legkisebb létszámú kormánya jön létre nyolc minisztériummal és egy tárca nélküli miniszterrel (Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettesként a nemzetpolitikai ügyekre).

2010 májusától mintegy tíz alkalommal módosítják az alkotmányt, ennek keretében például módosítják az alkotmánybírók jelölési módját, illetve az Alkotmánybíróság működési feltételeit. Mivel az Alkotmánybíróság – helyesen – megsemmisítette a köztisztviselők végkielégítésére kivetett 98 százalékos különadót, erre mintegy válaszként alkotmánymódosítással szűkítették az Alkotmánybíróság gazdasági hatáskörét. Egyébként 2010 májusa után a kétharmados kormánytöbbség mintegy száz törvényt alkotott valamivel több mint fél év alatt. Megteremtik a közszolgálaton belül a *kormánytisztviselői* jogállást, emellett módosítják a köztisztviselői, illetve közalkalmazotti szabályozást is (a felmondás megkönnyítése, bizalomvesztés). Megkezdődik a választási rendszer átalakítása. A tömegkommunikáció szabályozásában is azonnal változásokat eszközölnek a sajtó és az elektronikus médiumok terén – az ezzel kapcsolatos 2010. évi CXV., illetve CLXXXV. törvény mind belföldön, mind külföldön éles bírálatokat váltott ki. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása címen jelentkező uniós bírálatok egy részét a kormány – „fogcsikorgatva”, de – kénytelen volt elfogadni és az érintett törvényeket módosítani. A hírközléssel összevont médiahatóság élére pedig nem semleges szakember, hanem Szalai Annamária személyében ismert fideszes médiapolitikus került.⁴ A „győztes mindent visz” elv alapján a kormánytól független hatalmi ágak élére is általában a kormánytöbbség emberei kerülnek, így Domokos László az Állami Számvevőszék élére, vagy a nagy nemzetközi tekintéllyel rendelkező Kopits Györgyöt Járai Zsigmond váltja a Költségvetési Tanács élén. A legfőbb ügyész, aki egyébként a balliberális kormányok alatt is benn maradt főosztályvezetőként az ügyészi szervezetben – visszaállítva az első Orbán-kormány alatti állapotot –, ismét Polt Péter lesz, 2010-ben

⁴ A bírálatot lásd Majtényi László – Polyák Gábor: A szabadság hazai hagyományainak megtagadása – új médiatörvények Magyarországon. *Közjogi Szemle*, 2011/1. Emellett Polyák Gábor – Uszkiewicz Erik: *Foglyul ejtett média*. Gondolat, Budapest, 2014.

a parlamenti többség nem kér Sólyom László további köztársasági elnöki tevékenységéből, hiszen a jogállamra vonatkozó felfogása alapvető akadályát képezte volna a jogrendszer kormánypárt által kívánt átalakításának. Sólyom helyére mandátuma lejárása után néhány hónapra a házelnök Schmitt Pál kerül, akit az Országgyűlés elnöki posztján Kövér László vált. Az MNB elnökét, Simor Andrást nem tudják eltávolítani, de politikailag élesen támadják („offshore lovag”), és hatáskörét a jegybanktörvény módosításával korlátozzák. Látható, hogy alapvetően személyi döntésekkel (a mi embereink legyenek mindenhol, hiszen ez következik a választási eredményből) a Fidesz–KDNP kétharmados többség kezdettől fogva igyekezett megszüntetni a törvényhozástól és a végrehajtó hatalomtól független hatalmi ágak ellensúly jellegét, és szerény „fék” szerepet kívánt csak részükre biztosítani.

A *rendpártiság* is azonnal megnyilvánul – módosítják a rendőrségi törvényt, szigorítják a büntetőjogot (pl. módosítják a büntető törvénykönyvet). Jelentős hiányt pótolva új jogalkotási törvényt alkotnak (2010. évi CXXX. törvény), de ezzel párhuzamosan csökkentik a jogalkotásban az érdekképviselletekkel való egyeztetés kötelezettségét. Ez a kormányzati populizmus kezdete: az emberekkel kell *konzultálni*, nem a civil szervezetekkel (lásd a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényt). A szigorítás újabb állomásai később következnek be, 2012-ben: létrejön az új szabálysértési kódex (2012. évi I. törvény), illetve az új büntető törvénykönyv (2012. évi C. törvény). Megjelennek olyan új intézmények, mint az ún. három csapás törvény a visszaeső bűnözőkkel szemben, a középarányos büntetéskiszabás elve vagy az ún. tényleges életfogytiglan, a büntethetőség korhatárát a súlyos emberellenes bűncselekményeknél pedig 12 évre szállítják le (ebben egyesek a cigányság elleni fellépést látják). Emellett a büntetőeljárás is szigorodik, a védelem lehetőségei csökkennek a nyomozás szakaszában.

2.3. A kormány alapvetően *nemzeti jellegének* hangsúlyozása is azonnal megjelenik. A 2010. évi XLV. törvény tanúságot tesz a *nemzeti összetartozás* mellett, jelezve, hogy Orbán Viktor nem csak lélekben kíván 15 millió magyar miniszterelnöke lenni. Ez az antalli *nyelvi-kulturális nemzet politikai nemzeté* való átváltoztatása a „nemzeti identitás” jegyében, amely hatalomtechnikai szempontból igen bevált: becslések szerint mind 2014-ben, mind 2018-ban a határon túli magyarok 90-95 százaléka szavazott a Fidesz–KDNP-re. Megszünetik a külföldön tartózkodó magyarok *kettős állampolgárságáról* szóló 2010. évi XLIV. törvény, amely később elvezet a határon túli magyarok választójogának biztosításához.

A nemzeti jelleg hangsúlyozása más vonatkozásban is megjelenik. Miután 2011 első fél évében Magyarország látta el az unió soros elnökségét, az unió

szervei, illetve a magyar kormány csak mérsékelten bírálták egymást. A 2011. március 15-i kormányfői beszédben azonban Orbán már kimondja, hogy 1849-től Bécs, 1956-tól a rendszerváltozásig Moszkva, most pedig Brüsszel kíván nekünk diktálni, de mi nem engedünk. Megjelenik a hagyományos magyar sérelmi politika is – „nyomják Krahácsot”, „mi kurucok vagyunk, és nem labancok”, „*nem leszünk gyarmat*”. Kezdetét veszi tehát a nemzeti szabadságharc, amely később elvezetett az „Állítsuk meg Brüsszelt!”, sőt a „Magyarország dönt, nem az ENSZ!” jelszavú kormányzati kampányfolyamathoz.

2.4. Már 2010 őszén megjelennek a Matolcsy György nevéhez fűzhető új, ún. *unortodox gazdaságpolitika* alapelemei, összefüggésben a Nemzetközi Valutaalappal, illetve a Világbankkal való *szakítással* (a „hárombetűs intézmény kipaterolása” – copyright Matolcsy György). A kormány nem a fiskális gazdaságpolitikát helyezi előtérbe, hanem a gazdasági növekedést és az egyre növekvő foglalkoztatást. A költségvetési hiány csökkenését nem a lakosságot érintő „megszorításokkal” kívánják elérni, hanem *új közteher-viselési stratégiát* alakítanak ki, amelynek lényege, hogy a bankokra és főleg a szolgáltatóiparban tevékenykedő multinacionális vállalatokra kivetett igen magas *különadókkal* kell biztosítani a költségvetési deficit leszorítását. Az IMF-követelmények teljesítése helyett a kormány a drágább piaci finanszírozást választotta, magasabb kamattal *államkötvényeket* bocsátott ki. Emellett igen vitatható módon (Lengyel László: „balkáni módszerek”) „államosították” a magánnyugdíjpénztárak jelentős vagyonát, bevonva azt a központi állami költségvetésbe. Lényegében ekkor válik nyilvánvalóvá Orbán Viktor szándéka: akár tíz ezt követő kormány gazdasági mozgásterét törvényhozási úton behatárolni (ez mintegy negyven év).

Jelentős elvi változáson megy át az *adópolitika*. A személyi jövedelemadó jelentős mértékű csökkentésével (16 százalékra) a kormány a magasabb keresetűek támogatását nyilvánvalóan megszerezte, és az ezzel okozott költségvetési hiányt a forgalmi, a fogyasztásra irányuló adók jelentős növekedésével egyensúlyozták ki (az unióban talán a legmagasabb a 27 százalékos áfa). Jelentős átalakítást hozott a 2011. évi XIII. törvény a *nyugdíjrendszerben* – a nyugdíjrendszer igazságtalanságainak csökkentése az indokolatlan rokkantnyugdíjak megszüntetésével, illetve a kedvezményes nyugdíjazás lehetőségének jelentős csökkentésével. Ez utóbbi már összefügg a *foglalkoztatás növelésére irányuló törekvéssel* – meghirdetik az első átfogó *közmunkaprogramot* is. A 2011 januárjában meghirdetett *Új Széchenyi Terv* összefoglalja ezeket a törekvéseket, emellett erősen hangsúlyozza a kis- és középvállalatok kormányzati támogatását, a piacra lépés adminisztratív korlátainak jelentős csökkentését, mégpedig Orbán Viktor azon jelszava jegyében, hogy „Mindent, ami akadályoz abban, hogy a gazdaság lábra álljon és *magyar lábra* álljon, félre kell tenni az útból”.

2.5. Végül azonban az ezekkel foglalkozó kormánybiztosok sokaságával (Papcsák Ferenc, Balsai István, Budai Gyula) megkezdődött a korábbi kormány „elszámoltatása”, amely formailag 2012 augusztusáig tartott, és rendkívül csekély eredményt ért el, bár a Fidesz-képviselők az Országgyűlésben az MSZP-t gyakran „börtönfrakciónak” nevezték. Megszületik a kommunista diktatúrában elkövetett bűnök üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény is. A legtöbb jelentősebb büntetőügy már a Bajnai-kormány alatt elindult (BKV-ügy, Sukoró-ügy), de a „nagyvadakat”, így különösen az első számú célpont Gyurcsány Ferencet nem sikerült „levadászni”, sok esetben pedig a meglehetősen mesterségesnek tűnő vád megdőlt, így pl. a Szilvász György ellen indított számos ügyben, emellett a Dávid Ibolya, Herényi Károly és Tóth Károly, illetve Juhász Ferenc és Fapál László, továbbá a 2006-os zavargásokkal kapcsolatos rendőr tábornoki perek felmentéssel (Bene László) vagy igen enyhe szimbolikus büntetés kiszabásával (a vasprefektus Gergényi Péter) zárultak. Tulajdonképpen végrehajtható szabadságvesztés büntetést kizárólag két középvezető, Tátrai Miklós és Császay Zsolt kapott, meglehetősen vitatható harmadfokú ítélettel. 2018-ban pedig a Gyurcsány-kormány volt miniszterét, Szabó Pált és társait mentették fel bűncselekmény hiányában a Posta-székház állítólagos túl alacsony áron történt eladása címén emelt hűtlen kezelés vádjá alól.⁵

A negyedik alkotmánymódosítás után 2013. április 1-jei hatállyal egyébként az MSZMP-t és jogelődjét, valamint a hozzájuk kapcsolódó „egyéb politikai szervezeteket” (ez utóbbi fogalom szintén igen határozatlan, például az összes állampolgárt magába foglaló Hazafias Népfront ide tartozik?) *bűnöző szervezeteknek* nyilvánították, amelyek vezetői „el nem évülő felelősséggel tartoznak” (U cikk). Ehhez még hozzátették, hogy az MSZP (amely ekkor parlamenti párt volt) jogutódként osztozik „elődjei felelősségében”. (Az MSZP kizárólag a vagyoni jogutódlást vállalta.)

2011. július 3-án Orbán Viktort ismét a Fidesz elnökévé választják, tehát most már nem úgy jár el, mint az 1998 és 2002 közötti kormányzása során, amikor is az elnöki tisztséget átengedte előbb Kövér Lászlónak, majd Pokorni Zoltánnak.

⁵ Az elszámoltatásról lásd pl. Papcsák Ferenc: Az elszámoltatás a kormányzati politikában. *Magyarország Politikai Évkönyve, 2010*; Néző László: *Bűnszöveget. Elszámoltatás 2002–2010*. Éghajlat, Budapest, 2013. Ellentétes előjellel lásd Varga Áron – Vető Balázs: Mérlegen az elszámoltatás. A számonkérés mint a hatalomtechnika eszköze in: *A forradalom fogságában*, i. m., 110–29.

3. Az új típusú államműködés alkotmányba foglalása – az Alaptörvény előkészítése, tartalma, fejlődésmenete

3.1. Az előzőekben látható, hogy a második–harmadik Orbán-kormány *alapjellemezői* – nemzeti jelleg, radikalizmus, centralizált államszervezet, a kormányzás akadályainak jelentős csökkentése, a kormánytól független államhatalmi ágak szerepének mérséklése, tömegkommunikációs kormányzás, populizmus, gazdasági növekedésre irányított gazdaságpolitika – már a kormányzati hatalom megszerzése után *azonnal* megnyilvánulnak. A múlttal való szakítás teljes körű: a múltat le kell dobni, mint a kutya a vizet (Kövér László), a „jövő rendcsinálói” totális harcban állnak a „múlt szálláscsinálóival”. Az elvi ideológiai alapokat – összefoglaló jelleggel – azonban az új alkotmány, vagy ahogy a német Grundgesetzet követve nevezik, a 2011. tavaszi, *viharos gyorsasággal* elfogadott *Alaptörvény* teremti meg, amely egyben kiindulópontja is a következő évek kormányzásának.

A 2010-es választások előtt a Fidesz hivatalos megnyilvánulásai még nem szóltak új alkotmányról – ez érthető, hiszen akkor még nem volt biztos a parlamenti kétharmad. A választások megnyerése után azonban nem sokkal, gözerővel indult az alkotmányozási tevékenység, és 2010. június 29-én az Országgyűlés 45 tagú eseti bizottságot hozott létre az új alkotmány szabályozási elvei kidolgozására (első időben Salamon László, majd Gulyás Gergely vezette). Emellett tanácsadó testületet is létrehozta, zömmel persze politikusokból (pl. Pozsgay Imre is részt vett benne), és nem szakjagazsokból.

A kiindulópont az eddigi alkotmány bírálata. Ezt a rendszerváltozáskor eleve *ideiglenesnek* szánták, a „kudarcok alkotmánya”, „technikai alkotás”, „nincs benne semmi magasztos, semmi tisztelni való” (Orbán Viktor) – lényegében az 1989–90-es *elitmegállapodás* eredménye. Viszont a fülkeforradalom módot ad egy új, gyökeresen más felfogású alkotmány létrehozására.

Az alkotmány előkészítésében a *politikai elem dominált és a jogászai elem háttérbe szorult*. Igen rövid idő alatt társadalmi konzultációt tartottak (a kormány által feltett, meglehetősen választ sugalló kérdésekre mintegy egymillió állampolgár válaszolt). A szövegezésben pedig az Országgyűlés kormánypárti képviselői igen aktívan vettek részt, lényegében kvázi „*alapító atyaként*”, valamifajta „alkotmányozó nemzetgyűlés” tagjaiként jártak el (éppúgy, mint száz évvel korábban az amerikai képviselők), első ízben a rendszerváltozás után világos különbséget téve a törvényhozási hatalom és az általuk most gyakorolt *alkotmányozó hatalom* között (lásd a Nemzeti Hitvallás szövegét: „Mi, a magyar nemzet tagjai [...] Isten és a nemzet előtt felelősségünk tudatában...”). A kormánypártok egyáltalán nem törekedtek kompromisszumra

az ellenzékkel, illetve általában a magyar társadalom másként gondolkodó részével, és „villámháborús módon” áthajtották az Alaptörvénynek nevezett új alkotmányt az Országgyűlésen. („A konszenzus a gyengeség jele.”) A kormánytöbbség kategorikusan elutasította azt a javaslatot is, hogy az Alaptörvényt népszavazás erősítse meg.⁶

Az alkotmány szabályozási elveinek 2011. március elején való parlamenti elfogadása után március 14-én már az erre létrehozott háromtagú bizottság által készített szöveget is benyújtják a parlamentben. Az Országgyűlés gyorsított menetben kilenc vitanapot tartott, majd április 18-án elfogadja – a balliberális ellenzék távollétében – Magyarország (és már nem a Magyar Köztársaság) új alkotmányát, az Alaptörvényt, amely egyértelműen a kétharmados parlamenti többség politikai akaratának felelt meg egy sajátos „alkotmányos pillanatban” (Trócsányi László). Természetesen szakjogászai szempontból az előkészítés ezen folyamata és az új alkotmány „egypárti” jellege nyilván bírálható (az európai jogfejlődés szempontjából igen jelentős szerepet betöltő Velencei Bizottság bírálta is), de az Orbán Viktor által vezetett kormánytöbbség egyértelműen *saját célját rögzítő politikai alkotmányt* kívánt alkotni.⁷ Ennek lényege pedig az volt, hogy meg kell *szakítani* a folyamatos-ságot a rendszerváltozás után kialakult *evolutív* közjogi felfogással, viszont helyre kell állítani a *folyamatosságot* az 1945 előtti nagy-magyarországbeli *Szent Korona-tanon* alapuló *közjogi felfogással a magyar történeti alkotmánnyal*. Ezt az elvi alapot a *negyedik alaptörvény módosítása* még kifejezettebbé tette, mivel a jövőre nézve „hatályon kívül helyezte” (?) az Alkotmánybíróság nyugat-európai alkotmányossági elveket megvalósító ún. láthatatlan alkotmány alapján hozott határozatait. A kormánypártok tudatosan nem beszéltek az Alaptörvénnyel megalapozott *negyedik magyar köztársaságról* (ez később ellenzéki jelszóvá vált a Fidesz-kormányzás esetleges megdöntése utáni kormányzásra) – bár természetesen az ország államformája változatlanul köztársaság maradt –, hanem *Magyarországról* (a határokon a korábbi országtáblákat is leszedték). Az Alaptörvény egyébként az államszervezetet

⁶ Az alkotmány-előkészítés folyamatának leírását lásd Gulyás Gergelytől: Az új alkotmány előkészítő munkái a parlamenti eseti bizottságban. *Magyarország Politikai Évkönyve*, 2010. A népszavazás kérdéséről lásd Móró Sándor: Gondolatok az Alaptörvény elfogadásáról in: Rixer Ádám (szerk.): *Az állam és közösség. Válogatott tanulmányok az Alaptörvény tiszteletére*. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2012, 163–74.

⁷ Az alkotmányozás nem szokványos menetét az irodalom széles körben vitatta, elemezte. Lásd ebből Trócsányi László: Magyarország Alaptörvényének létrejötte és az Alaptörvény rendelkezései. *Kommentár*, 2014/4.; Balázs Zoltán: A magyar alkotmányossági trend és a 2010–2011-es alkotmányozás in: *Van irány?*, i. m., 242–55, továbbá Szigeti Tamás: Alaptörvény közös alap nélkül. *Fundamentum*, 2013/1.

sem változtatta meg gyökeresen, az lényegében változatlan felépítésű maradt, „csak” *működési módja* változott meg a kormánytöbbség által zömmel már az Alaptörvény előtt elfogadott intézkedések következtében (másfajta „kurzus”). Az Alaptörvény lényege a *szellemiségében* van: egy *felforradalmi, félkartális, féltörténeti, tehát hibrid összetételű politikai alkotmánnyal* állunk szemben. Ezt a politikai jelleget tudatosan hangsúlyozzák azzal is, hogy az Alaptörvénynek nincs törvénszáma, nincsenek paragrafusai, cikkei-cikkelyei vannak alfabetikus jelleggel, preambulum helyett pedig egy részletes politikai nyilatkozattal kezdődik az Alaptörvény, nevezetesen a *Nemzeti Hitvallással*, amelyet kormányzati oldalról az alkotmány legfontosabb részének tekintenek (a jogász szakemberek zöme nem így gondolja).

Átfogó változás ment végbe az alapjogok értelmezése tekintetében is, amelyek az Alaptörvény Szabadság és Felelősség részébe kerültek annak a felfogásnak a következtében, mely szerint a *jogokhoz kötelezettségek* is csatlakoznak, és *nem csak individuálisan* értelmezhetők (I. cikk: Magyarország elismeri az ember alapvető *egyéni és közösségi jogait*). A gazdasági alkotmányossághoz fűződő jogok az alapjogok között – a kormánytöbbség tulajdonviszonyok átalakítására irányuló szándékát tükrözve – meglehetősen háttérbe szorúlnak. Mindenekelőtt az Alaptörvény már nem deklarálja a *szociális piacgazdaságot*, mint korábban. A *tulajdon* tekintetében bár természetesen kimondja a tulajdonhoz való jogot és a tulajdon védelmét, általános jelleggel hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét is (XIII. cikk – ez a felelősség természetesen csak a „nagy” tulajdon tekintetében reális). A XII. cikk jogot ad a *vállalkozásra*, de azt is kimondja, hogy képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

3.2. Az Alaptörvény politikai lényege valóban „*gránitszilárdságúnak*” bizonyult, de – az egyébként technikailag, nyelviileg, szerkezetileg szerintem elég tökéletesen megfogalmazott – szövege a későbbiekben gyakran módosult, eddig hét alkotmánymódosításra került sor. Már az Alaptörvényhez kapcsolódó, 2011. december 30-án elfogadott Átmeneti Rendelkezőkről szóló törvény is több jelentős változtatást hozott (mert miután rendelkezéseinek egy részét az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette, erre reagálva – szerintem az alkotmányozó hatalommal visszaélve – a megsemmisített rendelkezéseket Alaptörvény-módosítással betették az Alaptörvénybe, amelyhez viszont az Alkotmánybíróság már nem nyúlhatott). Az Alaptörvény-módosítások közül pedig „kiemelkedik” a 2013. március 25-én elfogadott *negyedik alkotmánymódosítás*, erre irányult később a legtöbb nemzetközi bírálat, illetve az ún. Tavares-jelentés is. Sólyom László a negyedik Alaptörvény-módosítással

kapcsolatban kifejezetten „alkotmányos államcsínyről” beszélt,⁸ és több tekintélyes jogász – Bárándy Péter, Vörös Imre, Gadó Gábor – emiatt egyenesen érvénytelennek minősítette az Alaptörvényt. Ez a 2013-as negyedik Alaptörvény-módosítás lényegében befejezté tette a korábbi alkotmányos helyzet teljes megváltoztatását.⁹

3.3. Az Alaptörvény elsődlegesen politikai és félforradalmi jellegéről – hiszen mondtuk, az államszervezet változatlan felépítésű-szerkezetű maradt – már volt szó. Rixer Ádám kimutatása szerint az Alaptörvény rendelkezéseinek kb. egyharmada azonos, további egyharmad pedig nagyon hasonló a korábbi alkotmányos rendelkezésekhez, elsősorban az államról szóló negyedik részben.¹⁰ Ezért beszél az Alaptörvény kapcsán Ablonczy Bálint „közjogi lasagnéről”, *vegyesfelvágotról*.¹¹ Főleg a kormányzati szervezetrendszer nem módosult lényegesen, Orbán Viktor *nem tért át a szemprezidenciális rendszerre*, maradt a kancellári kormányzás, 2010-ben még a Miniszterelnökség sem minősült minisztériumnak (Varga Mihály államtitkárként vezette), és nem annyira a politikai, mint a közigazgatási koordinációval foglalkozott. A „forradalmi” elem az 1945 előtti ún. történeti alkotmány egyes elemeinek az írott (kartális) alkotmányba való beépítése volt az Alaptörvényben, mégpedig egy új, jellegzetesen *konzervatív nemzeti ideológia* jegyében. Az Alaptörvény ugyanis szakít a rendszerváltozás alapvető közjogi koncepciójával, amely a szocializmusból örökölt jogrend jogállami jellegű *evolútív* átalakításáról szólt, és visszaállítani kívánta – az 1944–1990 közötti szakaszt kihagyva a történetből, mondván, ezen időszak alatt az ország nem volt szuverén – a *folyamatosságot az 1945 előtti magyar királyság közjogi rendjével*, arra hivatkozva, hogy a korábbi történeti alkotmány érvényesülését külföldi hatalmak erőszakkal *felfüggesztették*.

⁸ Lásd Sólyom László: A hatalommegosztás vége. *HVG.hu*, 2013. március 11. További bírálatok: Vörös Imre: Vázlat az alapvető törvények természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum*, 2013/3.; Sólyom László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014/1.; Szigeti Péter: Az alkotmányozás alkotmányossága in: Körösi András – Jakab András (szerk.): *Az alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Új Mandátum, Budapest, 2012, 75–89.

⁹ Lásd az Alaptörvény átfogó jellemzését és fejlődésmenetét Sente Zoltán: Az Alaptörvény (2012–2015) in: Jakab András – Gajdos György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016, valamint Gárdos Orosz Fruzsina – Sente Zoltán: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

¹⁰ Lásd Rixer Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Petrocinium, Budapest, 2013, 89–90. Az államszervezet vonatkozásában lásd Franczel Richárd: A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása. *Jog – Állam – Politika*, 2013/2.

¹¹ Ablonczy Bálint: *Az alkotmány nyomában*. Elektromédia Kft., Budapest, 2011.

Mindehhez egy kis emlékezetpolitikai történelemtudományi „tényátalakítás” is szükségeltetett – az Alaptörvény első részébe foglalt Nemzeti Hitvallás¹² a történelmi alkotmány felfüggesztését 1944-től a német csapatok Magyarországra való bevonulásától számítja, de csak az 1990. tavaszi első szabad választásokig, holott a szovjet csapatok 1991 nyarán hagyták el az országot. Ez a hamis ábrázolás a Horthy-rendszer felelősségének eltüntetését célozta a Szálasi-puccs előtti eseményekért, tisztán a német fasisztákra hárítva a felelősséget zsidó állampolgártársaink brutális deportálásáért (lásd a Szabadság téren később elhelyezett Gábor arkangyal-szoborkollekciót). Magyarország 1944 tavaszán ténylegesen még nem veszítette el a szuverenitását, miután Horthy 1944 nyarán még arra is képes volt, hogy leváltsa a németek által támogatott Sztójay Döme miniszterelnököt, és a saját hívét, Lakatos Géza tábornokot nevezze ki miniszterelnöknek. Másodszor ezzel a technikával ki lehetett hagyni a történetből az 1945–1948 közti koalíciós időszakot is, a kiscsúsz többségű kormányzást és az 1946. évi I. törvényt a köztársaság kikiáltásáról, amely törvény következtében a Magyar Királyság, amelyre a Szent Korona-tant alapították, megszűnt (ha nincs király, a korona történeti emlékké válik). No de a politikában a történelmi hitelesség nem számít, a történelem a politikai ideológiában átértékelhető, és 2011-ben át is értékelik. Orbán Viktor az Alaptörvényt egyértelműen hatalompolitikai eszköznek tekintette („tetőtől talpig más legyen”), szimbolikus jelentősége pedig az „új honfoglalás” megalapozása. Az Antall József-féle „elitista, patriciusi” konzervativizmust háttérbe szorítják, és mint Smuk Péter írja, a „mozgósító konzervativizmus” jegyében az ún. *neokonzervatív természetjogot* érvényesítik az új alkotmányban¹³ – egy újfajta közérdeklőfelfogás („közszabadság” – Csizmadia Ervin) jegyében. A népszuverenitás elsődlegesség alapján a „népjogi plebejus demokrácia” (Tölgyessy Péter) elveit érvényesítik, az emberi alapjogok, a szabadságjogok maradnak, de nem korlátlanul, hanem kötelezettségekkel megterhelten, amely utóbbiak közül kiemelkedik a közösségi érdekek figyelembevétele. Az Alaptörvény tudatosan spiritualizál,

¹² Lásd erről Tóth Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti Hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle*, 2013/3–6. További irodalom: Rixer Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalma. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3.; Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2016/10.; Pap András László: Az Alaptörvény preferenciáiról. *Magyar Jog*, 2014/12.

¹³ Lásd Smuk Péter: Nemzeti értékek az Alaptörvényben in: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*, i. m., 446–47. A természetjog különböző értelmezéseire lásd a Frivaldszky János által szerkesztett *Természetjog* c. gyűjteményes munkát, Szent István Társulat, Budapest, 2006.

szakralizál, elvek, értékek (pl. nemzet, haza, család) primátusát hirdeti meg a tételes jog, a pozitív jogi szabályok felett.¹⁴

Az Alaptörvény természetesen *kartális*, azaz írott alkotmány, és természetesen *törvény* is, tehát a jogász elemet teljesen kiszorítani egy alkotmányból – bárhogya is akarják – egyszerűen nem lehet.¹⁵ Ugyanakkor az Alaptörvény állandósult módosítása már a történeti alkotmányokra jellemző, hiszen azok állandó mozgásban vannak, nem pedig stabilak. Egy történeti alkotmányba nyugodtan beépíthetők a kormány által hozott egyes törvények Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezései, amely egy kartális alkotmány esetén sokkal nehezebb, mert ez az alkotmányozó hatalommal való visszaélést jelentene. Emellett a történeti alkotmányozásra jellemzőek az Alaptörvényhez kapcsolódó *sarkalatos törvények*, amelyek sajátos kétharmados törvények. (Az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az összes országgyűlési képviselő, a sarkalatos törvények elfogadásához és módosításához a határozatképes Országgyűlésen jelen lévő képviselők kétharmados többségének igen szavazata szükséges.) Ezért beszél Szmodits Jenő ú. *magalkotmányról* és azt kiegészítő alkotmányos részekről, ugyanakkor egy valóban kartális alkotmány nem lehet többretegű, „alulról, felülről, oldalról nyitott”, és nem is kettőződhet meg.¹⁶

A történeti alkotmány Alaptörvénybe való beillesztését elsősorban az Alaptörvényen belül az Alapvetés R cikke szolgálja, mely kimondja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és „*történeti alkotmányunk vívmányai*val” összhangban kell értelmezni. Trócsányi László szerint ez a rendelkezés teszi az Alaptörvényt „rugalmassá” – ez valóban így van, hiszen az, hogy egy nem írott alkotmánynak melyek a „vívmányai”, meglehetősen szubjektív döntés kérdése.¹⁷ Több neokonzervatív

¹⁴ Lásd erről Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és az európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest, 2014, főleg 132–37, illetve Antal Attila: *Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. Politikatudományi Szemle*, 2013/3.

¹⁵ Láncai András ezért is a legszívesebben mellőzné az írott alkotmányt. Lásd „Szükség van-e írott alkotmányra?” a már hivatkozott *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* c. kötetben, 18–29. A sarkalatos törvényekről lásd Jakab András – Szilágyi Emese: *Sarkalatos törvények a magyar jogrendben in: A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 243–321.

¹⁶ Lásd Szmodits Jenő: *Sokrétegű alkotmány. Magyar Jog*, 2013/8., Cserny Ákos és Téglási András a sarkalatos törvényt egyenesen új, önálló jogforrási formának tekinti: *Jogtudományi Közöny*, 2014/1., 47–50. A sarkalatos törvények múltjáról és perspektívájáról, az alkotmány „meghosszabbításának” elméletéről lásd Szentgáli-Tóth Boldizsár: *Hogyan tovább kétharmad? c. tanulmányát. Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 2017/7.

¹⁷ Az irodalomban többen felvetették a „vívmánykatalógus” kidolgozásának szükségességét. Lásd pl. Milánovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár: *Díszítő elem vagy új értelmezési*

természetjogász sürgette is egy „vívmánykatalógus” kidolgozását, ami persze elmaradt. Trócsányi László szerint ez az Alkotmánybíróság feladata lenne, éppúgy, mint az *Alaptörvényben rögzített jogállamiság* új típusú tartalmának kibontása.¹⁸

Emellett az Alaptörvény részekre szabdalása és az egyes részek egymástól eltérő és nem egészen jogászias szerkesztése is alapot ad annak az álláspontnak, hogy voltaképp az Alaptörvény is *csak egy része* a magyar történeti alkotmánynak, amely 1945 után tetszhalotti nyugvás állapotba került, és most feléledt. Tóth Zoltán József úgy is ír, hogy az Alaptörvény *vegyes jellegű*, egyesíti a merev kartális rendszert a történeti alkotmánnyal. Ez a találkozás a „*neokonzervatív politikai keresztény természetjog*” *győzelme a jurisztokrácia felett*, „alkotmányos patriotizmus”, a „nemzeti alkotmányos identitás kifejeződése”.¹⁹ Ebből a szempontból ez az irányzat az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás részét tekinti a legfontosabbnak, amelyet Horkay-Hörcher Ferenc szerint nem jogszabálysöveggé kell olvasni, mert „kvázi vallásos irodalmi szöveg”, „romantikus nemzeti költemény”, amely Horkay szerint biztosítja, hogy „az Alaptörvény a lelki és szellemi megújulás alapidokumentumává váljon”.²⁰

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény az új kormányzati rendszer politikai-ideológiai-közjogi alapját képezi, megalapozva a nemzeti szabadságharc folytatását.²¹

tárlatok. *Közjogi Szemle*, 2014/1., 65–73. A témáról átfogóan Sente Zoltán: *A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az Alaptörvényben. Közjogi Szemle*, 2011/2.; Nagy Attila Tibor: *A magyar múlt a preambulumban in: Antal – Novák – Szentpéteri (szerk.): Az alkotmány arca*. L'Harmattan, Budapest, 2011, 89–106.

¹⁸ Lásd Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*, i. m., 62–65 és 132–37.

¹⁹ Lásd Tóth Zoltán József: *Az Alaptörvény szellemisége*, i. m., 279–91.

²⁰ Lásd Horkay-Hörcher Ferenc: *A Nemzeti Hitvallásról*. A hivatkozott *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* c. kötetben, 288–309, illetve Sente Zoltán: *A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. Közjogi Szemle*, 2011/9.

²¹ A már hivatkozott műveken túl az Alaptörvénnyel kapcsolatos irodalomból lásd még Arató András – Halmai Gábor – Kis János (szerk.): *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. Fundamentum*, 2011/1.; Csik Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat, Budapest, 2012; Majtényi László – Szabó Máté Dániel (szerk.): *Az élevezetett alkotmány*. L'Harmattan, Budapest, 2011; Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011; Herbert Küpper: *A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye*. Jura, 2011/2.; Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*. HVG-ORAC, Budapest, 2013; Orbán Endre: *Az Alaptörvény paradoxonjai – Átmenetből? Átmenetbe! Közjogi Szemle*, 2013/2.; Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2013; Kukorelli István: *Hány éves az Alaptörvény?* Gondolat, Budapest, 2014.

4. Az alaptörvényt kiegészítő jogalkotás 2012-ig az önálló hatalmi ágak szerepének csökkentése és a civilekkel való partneri együttműködés lebontása jegyében

4.1. Az Alaptörvény elfogadása után a második Orbán-kormány alapvető jogalkotási feladata az Alaptörvényt kiegészítő, részletező, konkretizáló, végrehajtó kétharmados sarkalatos törvények létrehozása volt 2012-ig, mintegy a *többrétegű alkotmányozás* részeként.²² Ennek keretében több mint 30 sarkalatos törvény született. Ezek zöme nem a szűkebb értelemben vett kormányzati szervezetrendszer érintette, hanem a kormánytól független államhatalmi ágakat, mégpedig lényegében azon koncepció jegyében, hogy az Alaptörvény tartalmazza a *hatalomkoncentráció tilalmát* és elismeri a kormánytól független *önálló államhatalmi ágakat*, de azok nem lehetnek valós ellensúlyok, hanem csak *mérsékelt fél* szerepét tölthetnék be.²³ Ezt főleg személyi változások útján igyekeztek elérni, de bizonyos szervezeti és hatásköri változások is bekövetkeztek. Az e körbe tartozó törvények a következők:

a) A *köztársasági elnök jogállásáról* szóló 2011. évi CX. törvény, amely az 1989–90-ben kialakított „gyenge” államfői jogállást lényegében változatlanul hagyta, bár egy-két részletkérdésben kismértékben megerősítette. A 2011-ben az addigi államfő, Schmitt Pál kényszerű lemondása után, aki a „törvényhozás motorjává” kívánt válni, az uniós képviselőségből visszahívott Áder János lett a köztársasági elnök. Áder egyébként csekély mértékben bővíteni igyekezett az államfői hatásköröket, pl. a gyenge minőségű törvényekkel szembeni *technikai vétő* kialakításával, amelyet beleértelmezett a politikai vétőbe.²⁴

b) Az *Alkotmánybíróságról* szóló 2011. évi CLI. törvény, amely egyfelől jelentősen leépítette az Alkotmánybíróság kormányzási kontrollt jelentő *normakontroll* kapcsolatos hatáskörét, másfelől viszont kiterjesztette ezt, ugyanis az ún. *valódi alkotmányjogi panasszal* megnyílt a bírói döntések felülvizsgálati lehetősége az Alkotmánybíróság számára. 2010 előtt a magyar Alkotmánybíróság a *közjogi jogfejlesztés* alapvető szerve volt, és Európában talán a legerősebb jogosultságokkal rendelkezett a törvényhozó-végrehajtó hatalom által

²² Az Alaptörvény érvényesüléséről lásd Varga Zs. András: Az Alaptörvény hatályosulása. *Gazdaság és Jog*, 2018/5.

²³ Erről a kérdéskörrel összefoglalóan Bárándy Gergely: *Centralizált Magyarország – megtépzott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásáról 2010–2014*. Scholar, Budapest, 2014.

²⁴ Az államfői vétő természetéről lásd Tóth Gábor Attila: *A jogok törvénye. Értekezések az alkotmányos szabadságról*. Gondolat, Budapest, 2014, 73–80.

elfogadott jogszabályokkal szemben. Ez most megszűnt, és az Alkotmánybíróság „az Alaptörvény védelmének legfőbb szervévé vált”. (Alaptörvény 24. cikk – egyébként az Alaptörvény csak a kormányzati szervezetrendszer leírása után rendelkezik az Alkotmánybíróságról, amely formálisan is jelzi a viszonylagos háttérbe szorulást.) Azt is mondhatjuk ezért, hogy az Alaptörvény, illetve az alkotmánybírói törvény jelentősen csökkentette az Alkotmánybíróság azon hatáskörét, amely a kormány számára „kellemetlen” lehet, és jelentősen bővítette azokon a területeken, ahol ez kormányzati szempontból indifferens. Nyilván pozitív, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre most már a teljes államszervezetre kiterjed (persze az Alaptörvény „védelmében”), ugyanakkor ennél lényegesebb, hogy jelentősen korlátozza az Alaptörvény az Alkotmánybíróság *gazdasági hatáskörét* (költségvetési, adózási kérdések) mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. (Márpedig belátható időn belül ez a feltétel nem tud megvalósulni.) Emellett az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata is kikerült az Alkotmánybíróság hatásköréből – ez, helyesen, átkerült a bíróságokhoz.

Összességében azt mondhatjuk, igaza volt Stumpf Istvánnak, hogy megtörténhet a láthatatlan sólyomi alkotmány „trónfosztása”, amely Kövér László szerint „társormányzóvá” tette az AB-t („csillagok állásából, belekből, madárcsontokból” olvasták ki, hogy az „alkotmányosságisten mit üzen a földi halandóknak”).

Az alkotmánybírói törvény – pótolva az addigi hiányt – átfogóan újr szabályozta az Alkotmánybíróság szervezeti és működési rendjét, rendezve az ún. különleges eljárásokat is. Újr szabályozták az alkotmánybírói jogállást – bővült a bírók száma és a megbízatás időtartama. E körben a leglényegesebb változás, hogy az Alkotmánybíróság elnökét ezentúl nem a bírók választják meg saját körükből, hanem a népszuverenitás elvét figyelembe véve az Országgyűlés, amely – amíg a kétharmados többség fennáll – konszenzus nélkül is tud alkotmánybíró, illetve elnököt választani. (A kétharmad a harmadik Orbán-kormány alatt megszűnt, és így a kormánytöbbség 2016-ban csak az LMP-vel való megállapodás alapján tudott az időközben megürült egyik helyre alkotmánybíró választani.) Mindettől függetlenül az Országgyűlés az eddigi elnököt, Paczolay Pétert nem váltotta le tisztségéből úgy, mint a Legfelsőbb Bíróság elnökét.²⁵

²⁵ Lásd Stumpf István: A „láthatatlan” alkotmány trónfosztása in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 514–35. Az AB sajátos hatáskörszűküléséről bővüléséről lásd még Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 2010/3. Az Alkotmánybíróság működéséről lásd Holló András: *Az alkotmány-jognak asztalánál. Az Alkotmánybíróság belülnézetben*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

c) Az *Állami Számvevőszékről* szóló 2011. évi LXVI. törvényben az Állami Számvevőszék hatásköre lényegében változatlan maradt minimális bővítéssel. Érdekesség, hogy az Állami Számvevőszék élére a kétharmados fölény folytán ugyan egy volt fideszes politikus került Domokos László személyében tizenkét évre, de elnökhelyettesnek egy valamikori MSZP-s politikust választottak, nevezetesen Warvasovszky Tihamért, a volt székesfehérvári polgármestert (utolsó maradványa az egykori kétpólusosságnak).

d) Az *ombudsmani jogállást* és szervezetet újraszabályozó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény. 2011 előtt megosztott ombudsmani rendszer volt Magyarországon általános és szakombudsmanokkal (három szakombudsman volt). Ezt 2011-ben megszüntetik, és *egységes ombudsmani rendszert* alakítanak ki. Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés kétharmaddal hét évre választja meg, két helyettest viszont nevesítenek: a jövő nemzedék érdekeit védő (lényegében környezetvédelmi), illetve a nemzeti kisebbségek jogait védő helyettest. Az eddigi *adatvédelmi* ombudsmani tisztség megszűnt – éles bírálatokat kiváltva –, és helyette államigazgatási szervként létrejött (bár független államigazgatási szervként és nem a kormánynak alárendelten) a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatal*.

Az ombudsman feladata lényegében: *alapjogvédelmi tevékenység*. Az ombudsmani funkció – amely adott esetben szintén „kellemetlen” lehet a kormányzat számára – *leértékelődését* jelzi, hogy ez a törvény nem minősül sarkalatos törvénynek, és ezen funkció elhelyezkedése is változott az Alaptörvényben: az államszervezet végére került. Az alapvető jogok biztosa az új szabályozásban azonban egy igen lényeges jogosítványhoz jutott: az utólagos alkotmánybírói normakontroll az állampolgárok és a civil szervezetek részére *csak az ombudsmanon keresztül* lehetséges. Az e téren 2013 őszéig tevékenykedő Szabó Máté igen aktív volt, utódja, Székely László viszont meglehetősen passzív. (Több fideszes képviselő Székely tevékenységével kapcsolatos bírálata jelzi, hogy még ezt a keveset is soknak találják néha.)²⁶

e) Az *ügyészségről* szóló 2011. évi CLXIII. törvény, valamint a legfőbb ügyész, illetve az ügyészek jogállásáról szóló 2011. évi LXIV. törvény lényegesebb változást nem hozott. Bár az Alaptörvény előkészítése során volt szó az ügyészség kormány alá rendeléséről (mint számos európai országban), az ügyészség változatlanul közvetlenül az Országgyűléshez kötődő önálló állami szervként került szabályozásra, amelyet az Alaptörvény 29. cikke – és ez újdonság – „*az igazságszolgáltatás közreműködőjének*” minősít. Érdekessé, hogy

²⁶ Lásd Szabó Máté: Civil és állami jogvédelem: az ombudsmani intézmény lehetőségei és korlátai in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 609–16.

a harmadik Orbán-kormány időszakának vége felé ellenzéki oldalról merül fel az ügyészség kormány alá rendelése, mert akkor a tárgyban interpellálni tudnának és felvetni az ügyészség működéséért a kormányzati felelősséget. Elvileg persze a legfőbb ügyész kormánytól való függetlenítése a jogállamiság szempontjából helyesebb megoldás.

A törvények megerősítik a *legfőbb ügyész* jogállását: a legfőbb ügyészt a köztársasági elnök (és nem a kormány) javaslatára az Országgyűlés választja kétharmaddal, kilenc évre. Az ügyészség változatlanul a *legcentralizáltabb állami szerv*, a legfőbb ügyész korlátlan utasítási jogával. Az ügyészség szervezeti rendszere változatlan maradt, hatáskörei pedig mind a büntetőeljárás („közvádló”), mind a polgári ügyekben („közérdekvédelmi feladatok”) nem is annyira az Alaptörvényben, illetve az ügyészségi törvényben, hanem külön törvényekben (pl. büntetőeljárás) fokozatosan bővültek a két kormányzati ciklus alatt. *Láthatóan az Alaptörvény egyértelműen erősíteni kívánta az ügyészség közjogi helyzetét* (ügyészségi törvény 3. §: az ügyészség „független, csak a törvényeknek alárendelt, önálló alkotmányos szervezet” – ilyen deklaráció korábban csak a bíróságoknál volt). Az ügyészi jogállásról szóló törvény – hiányt pótolva – egyértelműen rendezte az ügyészi életpályát is.

f) A *bíróságok szervezetéről és igazgatásáról* szóló 2011. évi CLXI. törvény, *illetve a bírók jogállásáról* szóló 2011. évi CLXII. törvény rendezi az igazságszolgáltatást mint önálló hatalmi ágat. A bíróságok az Alaptörvény 25. cikke alapján jogalkalmazó tevékenységük során „*igazságszolgáltatási tevékenységet*” látnak el. A 28. cikk erre nézve iránymutatást is tartalmaz, amely *keretek közé kívánja szorítani* a bírói jogszabály-értelmezést: a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összefüggésben kötelesek értelmezni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésénél azt kell „feltételezni” (ez óriási – S. T.), hogy „a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgáljanak” (a gazdaságosság vizsgálata szerintem nem igazságszolgáltatási feladat).

A Legfelsőbb Bíróság elnevezésének *Kúriára* való változtatása az 1945 előtti elnevezések visszaállítása jegyében alkalmat adott a Sólyom László-féle alkotmányossági szemlélethez ragaszkodó Baka András eltávolítására a főbíróság elnöki székéből (ez sokba került, és többszörös milliommossá tette az egyébként tovább bíraskodó egykori MDF-képviselő Bakát, mivel az Európai Emberi Jogi Bíróság több száz millió forintos kártalanítást állapított meg megbízatása lejáratára előtti, joggal való visszaélésnek minősített eltávolításáért). A városi bíróságok *járásbíróság*, a megyei bíróságok *törvényszék* néven működnek tovább, emellett 2013. január 1-jétől egységes munkaügyi és közigazgatási bíróságok is tevékenykednek különbíróként. (Az öt táblabíróságot a szervezeti

változások nem érintették.) Ezek eddig inkább formális módosulások, az igazi változás az *igazságsügyi igazgatásban* következett be.

Megszüntetik ugyanis az addig a Legfelsőbb Bíróság elnöke által vezetett országos Igazságsügyi Tanácsot, és helyébe az egyszemélyes vezetésű *Országos Bírósági Hivatal* lépett. Az OBH Országgyűlés által választott elnöke Handó Tünde (aki ugyancsak a fideszes jogászévfolyam tagja volt). Handót – szerintem érdemtelenül – családi állapota miatt sokan támadták, nevezetesen azért, hogy – bár állítólag huzamosabb ideje nem élnek együtt – az Alaptörvény fő szövegezőjének tartott, „vonat-” vagy „padszövegezőnek” is nevezett európai parlamenti képviselő, Szájer József felesége (Handó Tünde OBH-elnöki kinevezéséig szakmailag igen elismert munkaügyi bíró volt). Az OBH elnöke látja el a *bíróságok igazgatásának* központi feladatát, rendelkezik a központi költségvetés bíróságokra vonatkozó fejezete felett, felügyeli a táblabíróságok elnökeinek igazgatási tevékenységét – természetesen „a bírói függetlenség alkotmányos elveinek megtartásával” (Alaptörvény 25. cikk, Bsz. 65. § – a Kúria nem tartozik az OBH elnökéhez). Az OBH elnökének hatásköre igen széles a bírósági *személyzeti ügyekben* – bírói kinevezés, beosztás, áthelyezés, vezető állások betöltése. (Az OBH elnökének személyi ügyekben való eljárása egyébként – szubjektivitására hivatkozva – kezdettől fogva jelentős bírálatot váltott ki.) Eredetileg az OBH elnökének jogköre volt, hogy szükség esetén egyes ügyeket az illetékes bíróságról más bíróságra áthelyezzen – ezt a rendelkezést éles kritika fogadta, mert alapot adhatott politikai természetű büntetőügyek elbírálásának befolyásolására, és az Alkotmánybíróság 2013-ban meg is szüntette. Az OBH elnöke csak bíró lehet, a köztársasági elnök javaslatára kilenc évre az Országgyűlés választja kétharmados többséggel.

A bírósági igazgatási rendszerbe egyben beépült egy félig-meddig „*felügyelő szerv*” is, nevezetesen az *Országos Bírói Tanács*. Ez a tanács a Kúria elnökéből és az összbírói értekezlet által választott tizennégy bíróból áll, a tanács elnökét pedig félévenként rotálják. Tanácskozási jogot kapott az igazságügy-miniszter, a legfőbb ügyész, valamint az ügyvédi és közjegyzői jogász hivatásrend vezetője. Az OBH alapvetően véleményező, javaslattevő szerv, de kismértékben kontrolljogokkal is rendelkezik az OBH elnöke irányában.

A Kúria alapvetően a jogegységet hivatott biztosítani – elnökét az Országgyűlés a bírók közül kétharmados többséggel kilenc évre választja, elnökhelyetteseit az elnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

A kormányzat a bírósági hatásköröknél ugyanolyan módszerrel járt el, mint az Alkotmánybíróságnál: a *politikailag kényes ügyeket igyekezett államigazgatási jogkörbe* vonni (pl. egyházi minősítés, ún. stratégiai cégek csőd- és felszámolási eljárása), a számára lényegtelen ügyekben viszont növelte

a bírósági hatáskört (pl. önkormányzati rendeletek felülvizsgálata). Az önálló közigazgatási bíróság megteremtése a második Orbán-kormány indulásakor, illetve az Alaptörvény megalkotásánál hivatalosan még nem merült fel, de például Trócsányi László professzorként már akkor is ezt javasolta, sőt ilyen javaslat már az 1990-es évek elején is felmerült (Uttó György dolgozta ki).

Az Alaptörvény deklarálta a *bírói függetlenséget és a tisztességes eljárás* követelményét. Ugyanakkor a kétharmados többség az eddigőtől eltérő jogállamisági felfogását veszélyeztetve látta a vezető bírók szemlélete miatt, amely alapvetően a régi, a Sólyom-féle alapjogias állásponthoz igazodott. Ezek a bírók természetesen nem voltak kommunisták (minden szociológiai felmérés szerint a bírói kar világnézetileg átlagban eléggé konzervatív, jobboldali volt), de az új kormány radikalizmusát nem kívánták honorálni. Ezért a nyugdíjrendszer átszervezése keretében a 2011. évi CLXII. törvény elrendelte a 62 év feletti *bírók kényszernyugdíjazását*. Ez az eljárás mind Magyarországon, mind külföldön jogos kritikát váltott ki, és az Alkotmánybíróság 33a/2012. (VII. 17.) AB-határozattal visszamenőleges hatállyal meg is semmisítette. Az időközben felmentett bírók (a legtöbb vezető bíró e kategóriába esett) kérhették szolgálati viszonyuk helyreállítását, illetve átalánykártalanítás megfizetését. Ugyanakkor eredeti vezető állásukat – mert azt időközben betöltötték – nem igényelheték vissza. Így az mondható, hogy a kormány jelentős anyagi áldozattal és nemzetközi tekintélyvesztés mellett azért csak elérte politikai célját, nevezetesen a konzervatív vezető bírók eltávolítását. A politikai cél egyébként csak félig teljesült, mert az utódok zöme sem volt hajlandó módosítani a jogállami felfogást – ez „indokolja” talán Budai Gyula már hivatkozott, 2017-es szörnyű nyilatkozatát, amelyben valamennyi bírót sommásan lekommunizált.²⁷

A kormánytöbbség 2010-től, tehát a kezdetektől fogva *politikai kritikát* gyakorolt egyes bírói ítéletekkel szemben, néha igen durva hangnemben. Például az előzetes letartóztatást a bíróságok nem előrehozott büntetésként kezelik, és csak akkor alkalmazzák, ha törvényes indoka fennáll, vagy egyes felmentő ítéleteknél, így az ún. vörösiszap-perben vagy az MSZP-elnök Molnár Gyula büntetőügyében. Még polgári perek kapcsán is elhangzott, hogy a bíróságok a közszolgáltató multik vagy a bankok oldalára álltak – látni fogjuk, hogy ez a szerintem igen káros politikai gyakorlat a harmadik Orbán-kormány

²⁷ A bírósági szervezetrendszeréről lásd Bencze Mátyás – Baló Attila: A magyar bírósági rendszer hatékonyságát és az ítélkezés színvonalát befolyásoló strukturális és személyzeti feltételek in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 415–42.

alatt tovább erősödött, sőt 2018 nyarán ismét felröppentek hírek az 1990 előtt kinevezett bírók állítólagos általános kényszernyugdíjazásáról.

g) A *Jegybankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény* a Nemzeti Bank jogállását rendezte. Mint már mondtuk, 2013-ig a kormány kemény küzdelmet folytatott a klasszikus pénzügypolitikát folytató és az unió központi bankjának támogatását élvező Simor Andrással, és igyekezett csökkenteni a mozgásterét. Ennek fő eszköze a jegybanktörvény szerint a *Monetáris Tanács* volt, amelyet a törvény a Nemzeti Bank legfőbb döntéshozó szervévé nyilvánított, és tagjai számát is kettővel növelte. A törvény azt is kimondta, hogy a jegybanknak „*támogatnia*” kell a kormány gazdaságpolitikáját. Az MNB elnökét és alnökét a törvény szerint a köztársasági elnök hat évre nevezi ki – ez tehát nem országgyűlési hatáskör. Az MNB nem önálló szabályozó hatóság, ennek ellenére az elnök *rendeletkiadási* jogosítványát az Alaptörvény biztosítja.

A változás 2013-ban, Simor András mandátumának lejártával és az addigi nemzetgazdasági miniszter, Matolcsy György MNB-elnökévé kinevezésével történt. (Ezt Farkas Zoltán a jegybank „politikai államosításának” nevezte), tudniillik ettől kezdve *létrejött a kormány fiskális és a jegybank monetáris politikájának egysége*. A jegybanktörvényt a 2013. évi CXXIX. törvénnyel újraalkották, és ezzel párhuzamosan a hitelintézeti törvényt is módosították annak érdekében, hogy az MNB a *kereskedelmi bankok* üzletpolitikáját erőteljesebben tudja befolyásolni. A Monetáris Tanács mintegy negyedévenként folyamatosan csökkentette az alapkamatot, és az *MNB növekedési hitelprogrammal* is igyekezett támogatni a kormány versenypolitikáját.

Az új jegybanktörvény alapján az addig önálló szabályozó hatóságot, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét *beolvasztják* az MNB-be, ezáltal a jegybank ellátja – mind versenypolitikai, mind fogyasztóvédelmi szempontból – a teljes pénzügyi szektor felügyeletét, ideértve a *biztosítási szektort* és a *tőkepiacot* (tőzsde) is. Ez egy alapvető centralizációs folyamat. Megindult a bankszektor átalakítása is a magyar tulajdonú bankok arányának jelentős növelése érdekében. Mindezek következtében a jegybank a második Orbán-kormány ciklusának végére nemhogy ellensúlyá, hanem a *kormányt segítő hatalmi ág*gá vált, amely például alapítványokat hozott létre a korábbi, ortodoxnak nevezett liberális közgazdasági képzés, illetve szemléletmód megváltoztatására.

h) A *Költségvetési Tanács* jelentős szerepet kapott az Alaptörvény, illetve a sarkalatos törvénynek minősített gazdasági stabilitási törvény (2011. évi CXCV. törvény) alapján. Először úgy nézett ki, hogy ezt a tanácsot az Orbán-kormány felszámolja, ám azután váratlan fordulat következett, és az Alaptörvény jelentősen *megegyeztetette* a Költségvetési Tanács jogállását.

Az Alaptörvény 44. cikke szerint a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv a központi költségvetés tekintetében. A tanácsot az Alaptörvény feljogosítja arra, hogy vizsgálja a költségvetés „*megalapozottságát*”, sőt némileg ellentétesen a kormánytöbbség népszuverenitási felfogásával arra is, hogy a központi költségvetés parlamenti elfogadásához a Költségvetési Tanács *előzetes hozzájárulása* szükséges. Ez azért lényeges, mert az Alaptörvény 36. cikke értelmében az Országgyűlés csak olyan költségvetést fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított csökkenését tartalmazza. Ez a ténylegesen *vétőjognak* minősíthető jogosítvány valóban „*ellenhatalmi*” jogosítvány, hiszen ha a tanács meggátolja a költségvetés elfogadását, az az Országgyűlés feloszlatásához és új választások kiírásához vezethet.

Ugyanakkor hogy ez gyakorlatilag ne nagyon fordulhasson elő, a törvénybe *eljárási és személyi biztosítékokat* építettek be. Ilyen eljárási garancia, hogy a költségvetés vizsgálatára a törvény irreálisan rövid határidőket állapít meg, a tanácsnak pedig gyakorlatilag nincs saját apparátusa. A személyi biztosítékok még lényegesebbek: A Költségvetési Tanács három tagból áll: a jegybank, illetve az Állami Számvevőszék elnöke a két tag, ez elnököt pedig az Országgyűlés választja. (Az elnök érdekes módon – egyedülként a 2010 előtt is vezető állást betöltők közül – az Állami Számvevőszék korábbi elnöke, Kovács Árpád lett, aki igyekezett pártatlan szakember maradni.) A Költségvetési Tanács így nem is lépett fel a kormány, illetve a kormánytöbbség különböző költségvetési tevékenységével szemben, bár kétségtől többször kifogásolta a költségvetési törvény évenkénti többszöri módosításait, amely kezdettől fogva egészen 2018-ig sajnálatos módon állandóan jellemezte a gazdasági kormányzást.²⁸

i) A *Gazdasági Versenyhivatal* megmaradt a versenypolitika alapszerveként. E szerv vonatkozásában azonban nem hivatkozhatunk sem az Alaptörvényre, sem speciális sarkalatos törvényre, hiszen a versenyhivatal jogállását jelenleg is az 1996. évi LVII. törvény szabályozza. Ezt a törvényt azonban 2010 után többször módosították a kormány új gazdaságpolitikájának megfelelően. A versenyhivatal elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hét évre, jogállása felemás: a többi kormányzati szervhez viszonyítva nagyobb önállósággal tartozik a kormány alá. A versenyhivatalon belül ugyanis speciális jogállással *Versenytanács* működik, amely kvázi bírósági jelleggel

²⁸ A kormányzati gazdaságpolitika általános irányáról lásd Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés. Konszolidáció és stabilizáció Magyarországon 2010–2014*. Kairosz, Budapest, 2015. Ezzel ellentétes értékelést lásd Farkas Zoltán: *Hét szűk esztendő. A válságtól az önkénygazdaságig*. Napvilág, Budapest, 2014, 273–86.

bírálja el az elé kerülő versenyjogi ügyeket, és tagjai – akiket ugyancsak a köztársasági elnök nevez ki – konkrét ügyekben nem utasíthatók. A versenyhivatal a központi költségvetésben is önálló fejezetet képez, általában a közigazgatási eljárás általános szabályai alapján jár el (néhány speciális kivétellel), és határozatait bíróság előtt megtámadhatók.

A versenyhivatal gazdaságpolitikai fontossága főleg abból adódik, hogy az *Európai Unió* egyik legfontosabb területe a versenypolitika, és a magyar versenyhivatal erősen kötődik az uniós versenyhatósághoz. Ez utóbbi pedig erősen kifogásolja a magyar kormányzat versenyt torzító állami támogatásait-elvonásait (lásd a banki kölönadókat, a tranzakciós illetéket vagy a rezsicsökkentést). Ezért a kormányzat törvénykezési úton korlátozta is a versenyhivatal hatáskörét, elsősorban a mezőgazdasági területen (például a nyilvánvalóan állami ösztönzésre történt ún. *dinnyekartell* ügyében hozott versenyhivatali eljárás meggátlására a 2012. évi CXXVIII. törvénnyel). Másrészt a kormányzat általános büntetőpolitikai szigorítási tendenciájának megfelelően a versenyhivatal a kartellügyekben nyomozati hatásköröket kapott, és általában – de ez nemzetközi tendencia – *kriminalizálódott* a versenyjog.²⁹

A kormány egyébként a versenyhivatal vezetését is megváltoztatta 2012-ben, a korábbi vezetők (Nagy Zoltán, Gadó Gábor) mandátumát nem hosszabbították meg, és a hivatal élére Fideszhez kötődő jogász szakember került Juhász Miklós személyében.

j) E rész lezárásaként megemlítek néhány más gazdasági törvényt is. Így mindenekelőtt a *nemzeti vagyonról* szóló 2011. évi CXCVI. törvényt, amely szigorította az állami és az önkormányzati vagyon kezelésének szabályait. (Az állami vagyon a kormány által történt visszavásárlás következtében jelentősen növekedett.) 2011-ben új államháztartási törvényt fogadnak el (2011. évi CXCV. törvény), amely újra rendezi a *költségvetési szervek* helyzetét, valamint a *Magyar Államkincstár* (MÁK) jogállását. A már említett gazdasági stabilitási törvény az adórendszer több elemét kétharmadosá tette, és jelentősen megerősítette a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt (NAV). Az új, állami beavatkozások alapuló közműpolitikát az energia, illetve a vízközmű-szolgáltatással összefüggő törvények testesítik meg, amelyek a későbbi nagy politikai fegyver, a rezsicsökkentés előhírnökei. Emellett 2011 őszén a kormányzat a bankok hátrányára és a gazdagabb devizahitelek javára ténylegesen visszamenő hatállyal bevezette a *végtörlesztés* intézményét (számos kormánypárti és ellenzéki országgyűlési képviselő egyaránt élt is ezzel az általa elfogadott törvény szerinti

²⁹ Lásd erről Juhász Miklós: *Kriminális versenyjog? – gondolatok az emberi jogok és a versenyjog kapcsolatáról*. *Magyar Jog*, 2013/9.

kedvezményrel, rosszszavak szerint saját igényeikre szabták a jogszabályt). A devizahitelek forintba való átváltása és az ezzel kapcsolatos állampolgári károk többek szerint hiányos rendezése ezt követően végigvonult a második és a harmadik Orbán-kormány két ciklusán, éles vitákat, tüntetéseket kiváltva, és ez – már látható – különösen a horvát bíróság devizahitelesekre kedvező döntése után az új ciklusban is folytatódni fog.

4.2. Már volt arról szó, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a három feladata közül (közigazgatás, jogalkotás, kormányhivatali teendők egy részének átvétele) leglényegesebbnek a *közigazgatás centralizáció* jegyében való *átalakítását* tekintette. Ennek alapvető része volt – a területi és a települési ún. helyi önkormányzatok hatáskörének jelentős csökkentésével – a kormányzati irányítás részeként az egységes *területi kormányzati irányítás* eddig lényegében hiányzó rendszerének megteremtése. Az egyes ágazati jellegű minisztériumok ún. területi *dekoncentrált szerveinek* túlnyomó részét beolvasztották a megyei (fővárosi) kormányhivatalokba, a megyei kormányhivatalokhoz kapcsolva pedig ismét kialakították később, 2012–13-ban a községeket összefogó *járási* közigazgatást. A kormányhivatalok vezetése pedig hasonlít a minisztériumokhoz: politikai vezető (kormány meghatalmazott), szakmai vezető (főigazgató) az apparátus élén. A kormányhivatal alapfeladata a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, de ennél szélesebb körű jogosítványokat is kapott.

Az Alaptörvényhez kapcsolódó, helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény 2011-ben még nem csökkentette lényegesen a *települési önkormányzatok* hatáskörét (a területi önkormányzatok hatásköre azonban már akkor kiürült). Az igazi hatáskörcsökkentés akkor történt, amikor 2012-ben – lényegében *adósságkonszolidáció* címen – a központi kormányzat átvette és centrális alárendeltségben kezdte működtetni a korábban az önkormányzatok felügyelete alatt álló költségvetési szerveket, nevezetesen elsősorban a *közközfoglalkoztatási, egészségügyi és szociális* intézményeket, mégpedig *uniformizáltan*, nem téve különbséget a közintézmények eltartására képtelen önkormányzatok, illetve az erre nagyon is képes önkormányzatok között (lásd pl. a patinás budapesti gimnáziumokat, amelyek „államosítását” Tarlós István főpolgármester is kifogásolta). Az észszerűtlen centralizáció mintapéldája a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ volt, amelyet később a kormány kénytelen is volt viszonylagosan decentralizálni.

4.3. A *médiahatalom átalakítása* a következő lényeges intézményi változás. Aligha vitatható, hogy az információs forradalom után a televízió és az internet tényleges informális hatalom lett. A Fidesz már első kormányzása alkalmával is bizonyította, hogy a *tömegkommunikációt kormányzása alapvető*

részevé kívánja tenni. Mindenekelőtt az Alaptörvény VII. cikke alapvető jogként deklarálja a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok megismerhetőségét, amelynek érvényesülését független hatóságnak kell ellenőriznie. Ez az információs önrendelkezési jogról, illetve az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (sarkalatos törvény) szerint a *Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság* mint a kormánytól független, közvetlenül az Országgyűlés alá tartozó „autonóm államigazgatási szerv”, amelynek vezetőjét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök kilenc évre nevezi ki. Ez a hivatal elvileg a kormányzat lényeges ellensúlya lehetne, erősebb jogosítványai vannak, mint a korábbi adatvédelmi ombudsmannak, akinek a hivatal létrehozásának jogcíme alapján való felmentése (Jóri András) erős belső és nemzetközi bírálatot váltott ki. A hatóság elnöke, Péterfalvi Attila nem tartozik a független hatóságok élére helyezett korábbi Fidesz-politikusok közé (inkább szakember), és a hatóság kismértékben fel is lépett az információs szabadsággal kapcsolatos szabálysértésekkel szemben.

A médiaszabályozás átalakítása az Alaptörvény elfogadása előtt már a 2010. évi LXXXIII. törvénnyel megkezdődött, ezt követte a sajtószabadságról és a médiatartalmakról szóló 2010. évi CIV. törvény (ezt „médiaalkotmánynak” is szokás nevezni), végül a teljes szervezeti rendszert átalakította a médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény. Ezen törvényi rendelkezések lényege azután 2011-ben bekerült az Alaptörvénybe.

Az átalakítás lényege a korábbi Nemzeti Hírközlési Hatóság és az Országos Rádió és Televízió Tanács egy szervbe való összevonása. Az új Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság – éppúgy, mint az információs szabadság hatóság – az Országgyűlés alá rendelt autonóm államigazgatási szerv, amelynek vezetőjét azonban már a miniszterelnök nevezi ki kilenc évre, aki pedig a helyetteseit maga választja meg a hivatal főigazgatójával együtt. Az elnöknek rendeletalkotási joga is van. E körben tehát a *kormány befolyása közvetlen*, és az elnök a Fideszhez szorosan kötődő személy is lett. (A nemzetközi bírálatok hatására a médiahatóság elnökének kinevezése később törvénymódosítással a köztársasági elnök hatáskörébe került.)

A hivatal szervezete meglehetősen ellentmondásosan szabályozott. Egyfelől a hivatal a *hírközlés és a frekvenciagazdálkodás* tekintetében *kormányzati szervnek* minősül, a médiaszabályozás tekintetében viszont – főleg egy sajátos szervén, a Médiatanácson keresztül – elkülönül a kormánytól. A Médiatanács egyfelől a hatóságon belül működik, és vezetője a hatóság elnöke, másfelől az Országgyűlés felügyelete alatt álló szerv, amelynek négy tagját az Országgyűlés választja kilenc évre. A Médiatanácsnak a médiumok működése felett felügyeleti jogai vannak, biztosítania kell a sajtószabadság érvényesülését.

A Médiatanács tagjai függetlenek, csak a törvényeknek vannak alárendelve, nem utasíthatók. A Médiatanácsnak a nyomtatott, illetve elektronikus sajtó helyzetéről az Országgyűlésnek évente be kell számolnia.

A hírközlésre nézve az egységes hatóságon belül – ugyancsak ellentmondásosan – „alhatóságként” létrehozták a Hírközlési és Frekvenciagazdálkodási Hatóságot és a kormány véleményező szerveként a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsot. A közösségi mediaszolgáltatások *támogatása* egy sajátos „alapon” keresztül történik, nevezetesen a *Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alapon* keresztül (vezérigazgatóját a médiahatóság elnöke nevezi ki). Az alap kezeli a *közmédiavagyont*, és a felügyelete alá tartozó négy részvénytársaság (MT, MR, Duna, MTT) *munkavállalóinak többségét* nem ezen részvénytársaságok, hanem az alap foglalkoztatja (tehát munkáltatójuk az alap). A „fogyasztók” jogait pedig a médiában egy belső *média- és hírközlési biztos* védi, aki kivizsgálja a panaszokat, és az esetleges törvénysértés megszüntetésére és szankcionálására a hatóság elnökéhez fordulhat. A törvény egyébként igen megszigorította a szankciórendszert – ez is jelentős bírálatokat váltott ki (magas bírságok, szolgáltatásfelfüggesztés, állami támogatásból való kizárás). Emellett a törvény egy meglehetősen zavaros ún. társszabályozási fejezetet is tartalmaz, amely *szakmai önszabályozó szervekre* hatósági feladatokat ruház át, tehát deformálja ezeket.

A médiafelügyelet 2010 után általában szigorodott, és az *elektronikus médiumoknál* indokolt szorosabb felügyeletet kiterjesztette a korábban meglehetősen lazán szabályozott *nyomtatott sajtóra* is. Keményebbek lettek a reklámszabályozás és a pályáztatási eljárás szabályai is. Az eddigi polgári jogi műsor-szolgáltatási szerződések helyébe ún. *hatósági szerződések* léptek, amelyek jogi minősítése a szabályozás zavarossága miatt meglehetősen kérdéses. Az a rendszer azonban fennmaradt, hogy a médiahatóság minden döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat lehetősége fennáll.

A médiatörvény a közmédiumokat eddig felügyelő négy szervet összevonta a *Közszolgálati Közalapítványba*. A közalapítvány kuratóriumának tagjait az Országgyűlés kétharmados többséggel választja, de a Médiatanács az elnököt és még egy tagot delegálhat a kuratóriumba, így a kormánytöbbség mindenképp biztosítva van. A felügyelet kiterjed a két közszolgálati televízióra (Magyar Televízió, Duna Televízió), a közszolgálati rádióra és a nemzeti hírgyűjteményekre, a Magyar Távirati Irodára is – ezek mind *zártkörűen működő részvénytársasági* formában működnek, vezetőiket a közalapítvány nevezi ki. Mint már mondtuk, ezen részvénytársaságok – jogilag meglehetősen abszurd módon – alig rendelkeznek munkáltatói jogokkal, mert érdemi munkatársaik az alappal állnak munkaviszonyban. A közszolgálati médiumoknál

ún. közszolgálati kódexet kell alkalmazni, amelynek megtartását civil szervezetek delegáltjaiból (14 fő) álló Közszolgálati Testület ellenőrzi (e körben is – személyileg – erős a kormány befolyása). Széles körű színvonalas irodalmi tevékenységet fejtett ki – Koltay András jóvoltából – a médiahatóság felügyelete alatt felállított Médiatudományi Intézet.

A korábbinál jóval centralizáltabb médiaszervezet, a kormányzati befolyás erőteljes érvényesítése – bár a korábbi médiahelyzet igen zavaros volt, és az új rendszer elvileg költségkíméléssel is járhatna – éles bírálatokat váltott ki mind otthon, mind nemzetközileg. Ennek következtében a kormánytöbbség többször kénytelen volt a médiát szabályozó törvényeket kismértékben módosítani, ugyanakkor a kormánypártok médiapolitikája érdemben nem változott. Egyébként az Európa Tanács 2012. májusi jelentésében mintegy 60 helyen javasolt változtatásokat a magyar médiatörvényeken, és a Venecei Bizottság is igen széles körű bírálatban részesítette a magyar médiaszabályozást, általában a sajtószabadság, a véleménynyilvánítás szabadságának jelentős csökkentését róta fel a magyar kormánynak. Az Alkotmánybíróság is alkotmányellenesnek minősített egyes médiaszabályozási rendelkezéseket, és a Freedom House is évente sorozatosan egyre gyengébbnek minősítette a magyar sajtószabadságot.³⁰

Nem vitás, hogy a közigazgatás túlzott eszközökre tett szert a kereskedelmi médiumokkal szemben – ez ekkor még törvényhozási eszközökkel, illetve hatósági úton történt, a kereskedelmi módszerek, a felvásárlás inkább a harmadik Orbán-kormányra jellemzőek. Az azonban már ebben a kormányzati ciklusban is egyértelműen érződött, hogy az elvileg pártatlan (annak kellene lennie) közmédiumok erőteljes kormányzati befolyás alá kerültek, és ezzel meglehetősen gátlatalanul élnek is, azaz sokszor hiányzik a tárgyilagosság, illetve a többoldalú tájékoztatás.

4.4. A kormányzásra jellemző egyéb területek köréből az alábbiak emelhetők ki:

a) *Szimbólumtörvény*, azaz a Magyarország címerének és zászlajának használatáról és az állami kitüntetésekéről szóló 2011. évi CCII. törvény, amely eléggé az 1945 előtti korszak szellemét, levegőjét hozta vissza, alátámasztva a konzervatív ideológiát.

b) Az *egyházak*, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény, amely a nem történeti egyházak körén kívüli egyházakban óriási vitát váltott ki, és már 2011-ben módosítani kellett ezt a Semjén Zsolt által „kodifikációs remekműnek” nevezett törvényt (ez persze

³⁰ A médiaszabályozás kialakításáról lásd Koltay András (szerk.): *A médiaszabályozás két éve (2011–2012)*. Médiatudományi Intézet, Budapest, 2013.

éppen nem elvi, hanem technikai okokra hivatkozva történt). A kormányzat a korábbinál jóval jelentősebb támogatásban részesítette – ez szerintem önmagában nem kifogásolható, ha ez nem jár a kis, illetve a modern egyházak diszkriminálásával – a történelmi egyházak oktatási, egészségügyi és szociális intézményeit. (Ez némileg kárpótlás is, hiszen 1948–49-ben az egyházi vagyont elvették.) Az egyházi törvény körüli párviadal egyébként végighúzódtott a második Orbán-kormány teljes ciklusán, és jelentős vitákat váltott ki a harmadik Orbán-kormány időszakában is – lásd később.³¹

c) A *nemzetiségek jogairól* szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, amellyel régi adósságot törlesztve – helyesen – az új kormányzat megteremti a nemzeti kisebbségek országgyűlési képviseletét.

d) A kormányzat kezdettől fogva *nem kívánt a civilekkel partneri kormányzást folytatni*. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról és a civil szervezetek működéséről és állami támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény, az ún. *civiltörvény* átfogóan átrendezte a nonprofit világot, szigorúbb feltételeket állapított meg a *közhasznúság* vonatkozásában. A civiltörvény a civil szervezetek támogatására létrehozta a *Civil Összefogás Alapot* (ez az eredeti elnevezés később megváltozott), amely az állami támogatások szétosztásának alapvető intézménye is, és ezzel kapcsolatban átszervezték a Nemzeti Kulturális Alapot is. A civil szférában a szabadságharc, illetve az ad hoc igények kielégítése azóta nyolc éven át folyik, a vonatkozó törvényeket évente – néha többször is – módosítják. Az érdekegyeztetés – egyébként a már említett társadalmi konzultációk előtérbe kerülése mellett – háttérbe szorul, az Országos Érdekegyeztető Tanács helyére a folyamatos kormányzás során teljesen jelentéktelenné váló *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács* lépett. Megindul a korporatív köztestületi jellegű szervezetek körének bővítése – mintegy az érdekképviseletek mellett, illetve helyett (foglalkozási, illetve szakmai kamarák eddig is működtek). Az első fecskék között említeném a Magyar Tudományos Akadémia mellett a 2011. évi CIX. törvény által létrehozott *Magyar Művészeti Akadémiát*. Ezen köztestület élére a konzervatív ideológia harcos híve, Fekete György került a toleráns konzervatív Jankovics Marcell helyett. Fekete az akadémiát a kormánypárti művészek közösségévé tette – némi anyagi eszköz biztosítása révén is (akadémikusi járadékok – ezt a kedvezményt a Magyar Tudományos Akadémia mellett működő Széchenyi Művészeti Akadémia nem élvezi). A *köztestületek* – karok, kamarák – létrehozása folyamatosan folyik (2012-ben pl. létrejön a Magyar Közigazgatási

³¹ Az egyházi törvény körüli harcokról lásd Antalóczy Péter: Az Alaptörvény és az egyházakra vonatkozó legújabb szabályozás dilemmái. *Jog – Állam – Politika*, 2012/3.

Kar, egyesületi szövetségből köztisztület lesz a polgárőrség központi szerve), és ez a harmadik Orbán-kormány működésére is jellemző. A köztisztületek hibrid, félcivil-félállami szervezetek, a kormány alapvetően ezek vezetőivel kíván tárgyalni, és nem a tisztán civil érdekképviselőkkel.

e) A *társadalompolitikát átalakító* törvények sorában megemlíteném a nemzeti köznevelésről, illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CXCV., illetve 2011. évi CCIV. törvényeket – a konzervatív ideológia főleg az első törvényben figyelhető meg. Ehhez kapcsolódik a – felértékelni kívánt – *szakképzésről* szóló szakképzési törvény (CLXXXVIII. törvény). A szakképzés átalakításának élharcosa a Magyar Kereskedelmi Kamara elnöke, Parragh László, aki a gazdaságban fennálló, valóban sajnálatosan jelentős szakmunkáshiány csökkentése érdekében sürgette a szakmunkásképzés erősítését (kevesebb gimnázium, több szakközépiskola), amely egybecseng a kormányzatnak a magyar ipar felélesztésére irányuló elgondolásával. (A felnőttképzésről a 2013. évi LXXVII. törvény rendelkezett.)

f) A *családpolitikára* kezdettől fogva jelentős súly esett, ezt szolgálta a családvédelmi törvény (2011. évi CCXI. törvény). Az Alaptörvény kiemeli a házasság intézményét (a házasság nélküli együttélés csöndes és viszonylagos háttérbe szorításával).

g) Már 2011-ben megjelenik a *sport mint nemzetstratégiai ágazat*, és ennek keretében például megkezdődnek a tárgyalások az unió illetékes szerveivel a *tao-rendszer* bevezetéséről, amely 2012-ben realizálódik. A 2004. évi I. törvény, azaz a sporttörvény lényeges módosításával *újfajta sportirányítási rendszert* alakítanak ki Schmitt Pál elképzelése alapján (a részleteket Kovács Tamás dolgozta ki). Ennek megfelelően az eddigi sok testület és alapítvány megszűnt, és a magyar sport átfogó irányító testülete a köztisztületként működő *Magyar Olimpiai Bizottság* lett, amely tagozatként magába olvasztotta a nem olimpiai sportágakat, a fogyatékkal élők sportját, a szabadidős és diák- (hallgatói) sportot. Ez a megoldás azonban – amely erősen csökkentette az Emberi Erőforrások Minisztériuma sportállamtitkársága hatásköreit – nem állt szinkronban az államigazgatás erősen centralizált működésével, ezért 2016-ban meg is szüntették.

h) 2011 decemberében elfogadják az *új választási törvényt*, amely 2014-től egy *jóval kisebb* Országgyűlést hoz létre (majdnem 50 százalékos képviselőlétszám-csökkenés, 199 képviselő) az eddigi kétfordulós választás helyett *egyfordulós* választással, valamint megszüntette a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselői tisztség együttes ellátásának lehetőségét. Az Országgyűlés 98/2011. (X. 31.) határozatával módosította a *házzsabályt*, növelte a képviselői módosítási javaslatok benyújtásának lehetőségét, illetve több módot

adott a kivételes sürgősségű eljárásokra. (Ezt az ún. frakció-törvényhozást erősítő szabályozást azután 2014-ben új házzsabály alkotásával megszüntették.)

4.5. A *Magyary Program* lett a közigazgatás átalakításának alapja, a jó állam kiépítésének záloga. A jó állam működésének biztosítója a hatékony, teljesítésképes nemzeti közigazgatás – ennek kialakítását szolgálta a 2011 júliusában elfogadott *Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program*, amelyet fokozatosan töltöttek fel tartalommal, és végrehajtása a harmadik Orbán-kormány alatt is folytatódott.³² A keretprogramhoz tehát számos törvény, illetve operatív program kapcsolódott. Az első két alapfeladat az *állami feladatkat látó kidolgozása*, amely a ciklus végére el is készült, illetve a *közszolgálati életpályamodellek* differenciált elkészítése – kormánytisztviselői, köztisztviselői, közalkalmazotti, rendőri-katonai stb. szolgálati jogviszony. A közszolgálati jogviszonyok egyre jobban eltérnek az általános munkaszerződéstől (bizalomvesztés intézménye, könnyebb és indoklás nélküli felmondási lehetőségek) – magának a *Munka törvénykönyvének* a létrehozása viszont áthúzódott 2012-re (2011. évi I. törvény), amely annyira nem volt kiforrott jogalkotás, hogy az Mt-t hatályba léptető 2012. évi LXXXVI. törvény mintegy hatvanöt helyen módosította a januári Munka törvénykönyvét.

Akkor még – a korábbi kormányok „pofátlan” végkielégítési gyakorlatára reagálva – *korlátozzák az állami vezetők jövedelmét*, és bevezetik a havi kétmillió forintos plafont. Ez később elkopott, és a harmadik Orbán-kormány – mint látni fogjuk – már egyáltalán nem korlátozta a vezetői jövedelmeket, sőt...

A *Magyary Program* alapján *széles körű intézményhálózat épült ki* – meg-alapítják a Nemzeti Köszolgálati Egyetemet, kutatóintézeteket szerveznek át: Nemzeti Közigazgatási Intézet, Közpolitikai Kutatások Intézete, Ecostat Kormányzati Hatásvizsgáló Központ. A *Magyary Program*hoz tartozó jogszabályok meghozatala áthúzódik 2012-re, így kormányhatározat – ez jelentős hiányt pótol – *rendelkezik a kormányzati stratégiai irányításról* (38/2012. [III. 12.] Korm. rendelet), és kiadják az *elektronikus ügyintézés* fejlesztéséről szóló 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendeletet is. Létrejön köztisztületként a Magyar Közigazgatási Kar, illetve a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium.

³² A *Magyary*-keretprogram kialakításában és fejlesztésében jelentős szerepet játszott Gál András Levente, aki a második Orbán-kormány működésének első felében a KIM közigazgatási államtitkára volt. Lásd Gál András Levente: Gondolatok a *Magyary Program* 2020 elé. *Polgári Szemle*, 2014/1–3.; Gellén Márton: A *Magyary Program* által felkínált fejlődési pálya sajátosságai, a továbblépés lehetősége. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/3.

5. Átmeneti megingás, majd megszilárdulás és továbbfejlesztés az újabb kétharmados győzelemig (2012. január 1. – 2014. április)

5.1. 2011 végén, 2012 elején jelentős gazdasági recesszió alakul ki, és a magyar gazdaság ismét kritikus helyzetbe kerül – hirtelen „forró lett a kása” (Tamás Ervin). Ez arra kényszerítette a kormányt, hogy felvegye a kapcsolatot a mintegy két éve „kipaterolt” Valutaalap–Világbank kettőssel (ami igen megdöbbentette az Echo TV-ben a Bayer–Bogár–Boros hármast) valamifajta biztonsági háló létrehozása érdekében. Az euró–forint viszony aránya drámaian változik, gyengül a forint, a nemzetközi hitelminősítők sorra leminősítik Magyarországot (az ún. bővli kategóriába kerültünk) mind a 2012., mind a 2013. évre szóló költségvetés elfogadása nehezzé válik. A kormány Fellegi Tamást küldi tárca nélküli miniszterként a Nemzetközi Valutaalappal való tárgyalásokra, amelyek igen nehézkesen haladnak, és végül 2013 elején meg is hiúsulnak. Addigra ugyanis Magyarország kikerül a recesszióból, és 2013 nyarára a költségvetés helyzete annyira javul, hogy az *unió megszünteti Magyarországgal szemben az ún. túlzott költségvetési deficiteljárást*, és az unió kohéziós alapjából megindulnak az uniós támogatások Magyarország felé, mégpedig rendkívül nagy mértékben, és így – akarva-akaratlanul – megszilárdítják Orbán Viktor kormányát.

5.2. Ugyanakkor 2012-re az uniós bírálókat is felerősödnek a magyar alkotmányozással, főleg a médiaszabadsággal és a jogállamisággal kapcsolatban, persze Orbán Viktor is kioszt az öt bíráló uniós képviselőknek-tisztségviselőknek néhány kokit, tockost, taslit, illetve sallert (e kifejezéseket változtatva használja – kíváncsi lennék e kifejezések angol fordítására). A kormány rész kérdésekben sokszor visszavonul (akár Alaptörvény-módosításokkal is), de a közjogi felfogása *lényegén nem változtat*. Az Átmeneti Rendelkezők Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezéseit beemeli az alkotmányba, sőt a negyedik módosítás még jobban megerősíti a belülről és kívülről élesen bírált rendelkezéseket. A nemzetközi kritika jórészt Orbán Viktor személyére koncentrál, aki viszont leszögezi: „Magyarország a szabadságharcosok földje volt, és az is marad.” A Fricz Tamás által 2009-ben létrehozott Civil Összefogás Fórum (CÖF) megszervezi 2012. januárban az első ún. *Békemenetet*, amelynek az élén Bayer Zsolt, Bencsik András, Csizmadia László, Fricz Tamás, Széles Gábor és Wittner Mária haladt, és amelyen lényegében az egész jobboldal kiállt nem is annyira a Fidesz, hanem Orbán Viktor személye mellett, aki a „nemzet miniszterelnöke”. A Békemenetet 2012. október 23-án megismétlik, már azon jelszó alatt: „Nem leszünk gyarmat!”

Az emlékezetpolitika jegyében folyik az ún. történelmi rehabilitáció, főleg az irodalom területén, de nem a Horthy-korszak író nagyságai kerülnek előre, hanem egyes erőteljesen jobboldali írók, akik 1945 előtt sem álltak a magyar irodalom közepén. Így Nyíró József vagy Wass Albert (aki Romániában a mai napig háborús bűnösnek minősül), illetve Kosáryné Réz Lola helyett a fajvédő Tormay Cécile (aki egyébként nem éppen a kormányzati családpolitika által helyesnek tartott szexuális életmódot folytatott). Mindez természetesen érintette a szomszédpolitikát – pl. éles román tiltakozást váltott ki a nyilas parlamenti képviselőként is szerepelt Nyíró József Erdélyben való újratemetése a magyar Országgyűlés (hivatala) sír nélküli, burleszkszerű „sírgondnoki” tevékenysége által (állítólag Szócs Géza államtitkár táskájában cipelte a szerencsétlen Nyíró hamvait).

Az unió nyomása fokozódik. 2012 februárjában az Európai Parlament 315 igen, 263 nem szavazattal és 49 tartózkodással (néppárti képviselők szavazata is kellett a többséghez) elindítja a magyar közjogi törvények vizsgálatát abból a célból, hogy azok megfelelnek-e az uniós alapszerződés 2. cikkében foglalt európai jogállamisági alapelveknek. Ez a vizsgálat vezet el az ún. *Tavares-jelentéshez*, amelyet 2013-ban az Európai Parlament nagy többséggel elfogad. A Tavares-jelentés – a Velencei Bizottság észrevételeit beépítve – *nagyon súlyos bírálatot* tartalmaz a magyar kormányzattal szemben. Kimondja, hogy „... az alkotmányos jogszabályi keretek nagyon rövid időn belül ismételt módosításainak *rendszerszerű és általános* trendje és a módosítások tartalma *összeegyeztethetetlen* az európai uniós szerződés 6. cikkében foglalt *értékekkel*. (...) E trend az európai uniós szerződés 2. cikkében szereplő *érdekek súlyos megsértésének* kockázatát eredményezi. Márpedig az európai értékek védelme *minden tagállam* (...) erkölcsi és jogi kötelezettsége.” Ezt követően széles körű ajánlásokat tesz a magyar kormánynak (pl. az Alkotmánybíróság gazdasági hatásköre helyreállítására), és megfigyelők kiküldését javasolja Magyarországra. A Tavares-jelentést a Magyar Országgyűlés pillanatok alatt elutasítja, mint amely „önkéntelenül állapít meg követelményeket Magyarországgal szemben”. Bár több uniós külügyminiszter (az ún. koppenhágai kritériumokat tartalmazó javaslat) vizsgálóbizottság kiküldését javasolja Magyarországra, ez a javaslat elég gyorsan elhal, az uniós támogatások rövid ideje bevezetett ideiglenes felfüggesztését is megszüntetik, sőt az unió hallgatólagosan tudomásul veszi az uniós támogatások szétosztásának Miniszterelnökségen kialakított rendjét is.

Ez a folyamat részben jól mutatja a magyar kormányzat és az unió közti belső kötélhúzás *alapokát*, de azt is, hogy az unió erkölcsi felháborodáson és csekély nyomáson túlmenően *hallgatólagosan tudomásul vette* Orbán Viktor nem egészen az európai uniós alapelveknek megfelelő kormányzását, sőt

olyan mértékű uniós támogatásokat nyújtott Magyarországnak (közgazdasági becslések szerint a magyarországi beruházások 80-90 százaléka történik uniós forrásból), amelyek lényegesen meghaladják az 1945 után Nyugat-Európának juttatott ún. Marshall-segélyt. A német tulajdonú autógyárak is fontos tényezői a magyar GDP-nek, a német nagytőke jelentős részének (a CDU ideológusaival ellentétben) tetszik – mert a magyarországi, zömmel adómentes ténykedését megkönnyíti – Orbán Viktor rendpárti politikája (a jelentős adókedvezmények és a németnél olcsóbb munkaerő rendelkezésre bocsátása fejében). Ezen támogatás hatására a kormány be tudja fejezni a gazdasági válság utáni ún. *helyreállítási periódust*, és *el tudja indítani a gazdasági növekedést* még a 2014-es választások előtt. Látnyosan nőtt az export, viharosan csökkent az infláció.

A kormányzat *pragmatikus* és erkölcsileg megalapozottan kifogásolható külpolitikáját pedig jól jelzi az ún. *Safarov-ügy*. Az azerbajdzsáni, feltehetően muszlim baltás gyilkos Safarov őrnagyot a magyar kormány (bár a külügy- és az igazságügy-miniszter ellenzi) 2013 nyarán kiadja Azerbajdzsánnak, ahol nem a magyar bíróság által egy keresztény örmény katonatiszt brutális lefejezése miatt kiszabott börtönbüntetését folytatja, hanem ünnepélyes államfői fogadás és előléptetés várta mint nemzeti hőst. Erre – feltételezhetően, de nem bizonyíthatóan – gazdasági előnyszerzés céljából került sor, nem törődve azzal, hogy Örményország ezért megszakította a diplomáciai kapcsolatokat Magyarországgal (viszonylag erős örmény kisebbség él nálunk), és nemzetközileg is szégyenpadra kerülünk. No de ez az ügy már szinte párhuzamos a „keleti szél” gazdaságpolitikájának meghirdetésével.

5.3. A magyar jogirodalom jelentős része feltételezte, hogy az Alaptörvény hatálybalépése és a sarkalatos törvények 2011-es elfogadása után a jogrendszer konszolidációjára kerül sor, de ez nem következett be. A törvénygyár még erősebb menetbe kapcsolódott, 2011-ben 211, 2012-ben 223, 2013-ban már 252 törvényt alkottak, és az ad hoc ötletszerű, „gondolatnál is gyorsabb” (Kiss László), gyengén előkészített és technikailag tökéletlen törvényeket állandósultan módosítani kellett. Így a 2010 után alkotott törvényekből 2011-ben 43-at, 2012-ben 91-et, 2013-ban 115-öt módosítottak, az új törvények száma 63–49–51 (a többi nemzetközi szerződések ratifikálása).

Ugyanakkor a másik oldalról meg kell jegyezni, hogy míg a „mindennapi jogalkotás” terén romlott a magyar jogrendszer színvonala, ellentétes tendencia is megfigyelhető. Tudniillik igen jelentős, nemzetközileg is elismert *törvénykönyvek* elfogadására került sor, a már említett új büntető törvénykönyvön túl is, amelyhez 2013-ban járult a 2013. évi CCII. törvény, amely szabályozta a büntetés-végrehajtást. (A büntetőeljárás kódex elfogadására

a harmadik Orbán-kormány idején, 2017-ben került sor.) A 2013. évi V. törvénnyel elfogadták a 8 könyvből és mintegy 1600 paragrafusból álló *polgári törvénykönyvet*, amely még a választások előtt, 2014. március 15-én hatályba lépett. A Fidesz-kormányzat 2010-ben nem léptette ugyan hatályba az elődjei által – a köztársasági elnök ellenzése ellenére – elfogadott polgári törvénykönyvet (2009. évi CXX. törvény), de – és ez meglepő a Fidesz személyzeti gyakorlatában – ugyanazt a kodifikációs bizottságot bízták meg Vékás Lajos vezetésével a kodifikáció folytatásával, amely korábban működött, és így a Ptk. szemléletmódja nem változott (e könyv szerzője is benn maradhatott a bizottságban). A polgári törvénykönyv – *ellentétben az Alaptörvénnyel* és azt a gazdasági alkotmányosság oldaláról jelentősen kiegészítve – a stabilitásból, a kiszámíthatóságból indul ki (egyáltalán nincsenek visszaható hatályú rendelkezései), a *szociális piacgazdaság követelményeit* érvényesíti és az uniós jog vívmányait alkalmazza (pl. a fogyasztói szerződések kiépítésével). Alapszemlélete a *magántulajdon* védelme (a köztulajdont szinte meg sem említi), a privát autonómia növelése, így elsősorban a szerződéses szabadság kiterjesztésével (pl. a törvény eltérést lehetővé tevő jellegével – diszpozitivitás), mégpedig a szervezetek jogában – a jogi személyek körében – is. (A társasági és az egyesületi jog főszabályként diszpozitívva tétele rendkívül liberális megoldás, ilyen az Európai Unió egyetlen tagállamában sincs.) Az új magyar Ptk. átfogja a polgári jog szinte minden területét, így a család- és az örökjogot is. Kizárólag a külön törvényben szabályozott, már említett Munka törvénykönyvében szereplő munkaviszonyok rendezése, a nemzetközi magánjog (ún. kollíziós jog) és a zömmel nemzetközi szerződések alapján szabályozott szellemi alkotások joga (szerzői jog, iparjogvédelem) nem tárgya az egyébként igen jelentős nemzetközi elismerést kapott, az 1959. évi IV. törvény helyébe lépett 2013. évi V. törvénynek. Az új Ptk. kapcsán majd 200 törvényt módosítottak, és több lényeges külön törvény kapcsolódott hozzá, pl. a bizalmi vagyongazdálkodásról szóló 2014. évi XV. törvény, amely kiegészítette a polgári törvénykönyv magánalapítványi rendszerét.³³

5.4. Ebben a periódusban tovább alakítják a magyar államszervezetet. E körbe tartozik:

a) A *választójog folyamatos átalakítása*. A választójog alapvető anyagi jogi szabályait a 2011. évi CCIII. törvény, az eljárási jogot a 2013. évi XXXVI. törvény szabályozta, és 2013-ra kialakítják a *választási szervezetet* is. (A kampánycöltségekről a 2013. évi LXXXVIII. törvény rendelkezik.) A kormánytól

³³ A Ptk.-val kapcsolatban lásd Vékás Lajos (szerk.): *Fejezetek a Polgári Törvénykönyv keletkezéséértörténetéből*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018.

elvileg független államigazgatási szervként létrehozzák a *Nemzeti Választási Irodát* (élére az Alkotmánybíróság korábbi főtitkára, Pálffy Ilona kerül) és területi bizottságokkal is rendelkező *Nemzeti Választási Bizottságot*, amelynek elnökét és tagjait kilenc évre választja az Országgyűlés (a bizottság elnöke Patyi András, a Nemzeti Közszerzői Egyetem rektora lett). A szabályozás – némileg a kormánypártok javára – átalakította a választási körzeteket, a választási szerveknél (nyilván takarékosági okokból) egyoldalú személyi összetételt is lehetővé tett (pártdelegáltak nélküli eljárás), további szélesebb körben biztosította az ún. *bizniszpártok* részvételét a választásokon (bár e körben a pénzügyi szankcionálás lehetősége is nőtt). Elfogadták azt az igen vitatott szabályozást is, hogy a határon túli magyarok levélben is szavazhatnak, a külföldön dolgozó magyar állampolgárok viszont nem (csak magyar lakcímük szerint otthon vagy a követségeken). Ugyanakkor az előzetes választási regisztráció beépítése a választási törvénybe 2013 elején a köztársasági elnök vétója, illetve az Alkotmánybíróság ellenállása folytán megghiúsult.

b) *Az Országgyűlés belső működésének megváltoztatása.* A 2012. évi XXXVI. törvény részletesen szabályozza az Országgyűlés működését a hozzá kapcsolódó házszabály-módosítással együtt. A történelmi múltból újra bevezetik a *háznagyi intézményt*, az Országgyűlés Hivatalától elkülönítve, önálló költségvetési szervként megjelenik az *Országgyűlési Őrség*. Az is érdekes, hogy mielőtt befejezte volna működését a 2010-ben megválasztott Országgyűlés, elfogadta az új kormányzati ciklusban működő Országgyűlés házszabályát, annak ellenére, hogy egészen más létszámú Országgyűlésnek kell 2014-től tevékenykednie (199 képviselő).

c) *A kormányzati szervezet alakulása.* Amennyire a kormányzás a szabadságharc következtében állandósult mozgásban van, érdekes módon Orbán Viktor kormányzására szervezeti és személyi szempontból az *igen nagy fokú stabilitás* volt jellemző. A négyéves ciklus alatt a minisztériumok élén igen kevés a változás. A fejlesztési minisztériumban a Fellegi Tamás–Németh Lászlóné-csere Simicska Lajos államszervezetre való erősebb befolyását jelezte („a Zsuzsa” rövid ideig a kormány egyetlen női minisztere volt, a harmadik Orbán-kormányban a tisztán „macsó” kormány újra helyreállt), az eleve ideiglenes megbízást vállaló Réthelyi Miklós professzor helyére, az Emberi Erőforrások Minisztériuma élére Balog Zoltán református lelkész kerül Orbán Viktor közvetlen környezetéből.

Lényegesebb változás a *Miniszterelnökség hatáskörének folyamatos állandó erősödése*, élére – az először tárca nélküli miniszterré, majd a Magyar Nemzeti Bank elnökévé avanszáló Matolcsy György után gazdasági miniszterré váló Varga Mihály helyett – az ambiciózus Lázár János kerül, először még

államtitkárként. A Miniszterelnökségen ugyancsak államtitkári kinevezést kap az igen eszes Győri Tibor és az egyre nagyobb karriert csináló korábbi szóvivő, Szijjártó Péter. Megerősítik a kormánykommunikációt több profi szakemberrel (Giró-Szász András, Kumin Ferenc), továbbá néhány jelentős politikus is megjelenik államtitkárként a különböző minisztériumokban, mint pl. Szatmáry Kristóf, L. Simon László, Simicskó István. Néhány korábbi jellegzetes személyiség viszont kikerül a kormányzatból, így Szócs Géza erdélyi költő vagy a földvásárlási-földbérleti anomáliák miatt egyre jobban felháborodó Ángyán József a Vidékfejlesztési Minisztériumból, akinek a helyére a harcos elszámoltató Budai Gyula kerül parlamenti államtitkárként, és a pénzügyi felügyelet (PSZÁF) MNB-be való beolvasztásával Szász Károly is kikerül a kormányzatból. Az egyetemi hallgatók tüntetéseire hatására az Emmin belül szétválasztják a közoktatást és a felsőoktatást, a felsőoktatás elkerül Hoffmann Rózsától, és helyébe a nagy tekintélyű Klinghammer István professzor került, aki képes volt szót érteni a rektorokkal, oktatókkal, egyetemi hallgatókkal egyaránt, és átmenetileg lecsendesítette a felsőoktatási világot.

Szervezeti szempontból megemlítené még, hogy 2012-ben jelentősen bővítik a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal* hatáskörét. Folyamatosan jönnek létre új köztestületek, állatorvosi, illetve agrárkamara, polgárőrség, hegyközségek. Megalakul a Nemzeti Munkaügyi Hivatal, a Nemzeti Külgazdasági Hivatal, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal – kiépül tehát a *minisztériumok központi hivatalainak rendszere*. Az MTA társadalomtudományi intézeteinek konkurensiként kormányzati kutatóintézetek jönnek létre, így a Nemzetstratégiai Intézet, a Veritas Történetkutató Intézet, a Nemzeti Örökség Intézet, végül a Rendszerváltozás Történetét Kutató Intézet, sőt Nyelvstratégiai Intézetet is létrehoznak.

d) *Gazdasági törvényhozás.* 2012-től felerősödik az a tendencia, hogy *törvényekkel átrendezik a piacot*, lényegében a holdudvar, a klientúra javára (ún. újabb eredeti tőkefelhalmozás). A gazdasági hatalmat is meg kell szerezni a politikai, az állami, a médiahatalom mellett – Napóleon is azt mondta a katonáinak: „Gazdagodjatok.” Ki kell alakítani a saját híveinkből egy új nemzeti burzsoáziát. Miért baj, ha közhatalmi funkciómmal mellett gazdagodom? A családom gazdagodik? Ez jár nekünk, törvényes. (Ezért nevezik ellenzékben a Fideszt „arcátlan pártnak”.) Indul ez a folyamat a trafikkoncesszió szabályozásával és a nemzeti dohányboltok létrehozásával – formálisan a nem dohányzók védelmében. Hogy mennyire bizonyos rétegek támogatásáról van szó, az jelzi, hogy a „saját emberek” érdekében a trafiktörvényt igen rövid időn belül többször is módosították (ne csak a benzinkút mellettiek legyen a „lé” stb.). Ez a törvény átrendezte a kiskereskedelmet, hiszen a dohányárak

kikerülése a kis élelmiszerboltokból számos kisvállalkozás megszűnésével járt (ún. trafikmutyi). Ehhez járult a *szerencsejáték-iparba* való belenyúlás – a bűnözés visszaszorítására hivatkozva – a játékgépek vendéglátóipari üzletekben való alkalmazásának jelentős korlátozásával és a kaszinókoncessziók átrendezésével (2012. évi CXLIV. törvény). Átszervezi a 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokat is, és a 2012. évi LXXXVIII. törvény – részben indokoltan – kibővíti az állami *piacfelügyeleti eszközöket*. Később a piacátrendezés átmegegy a fémáru-kereskedelemre, a hulladékgazdálkodásra, és lényegében állami monopóliummá teszik a *tankönyvellátást*, és a *pálinkafőzés* tekintetében is felveszik a harcot az unió illetékes szerveivel (az unió az adózás nélküli pálinkaértékesítést kifogásolta, nem pedig a saját szükségletre való pálinkatermelést, ahogy a kormányzati kommunikációban beállították). Új különadók is megjelennek, így a távközlési adó (2012. évi CXVI. törvény). A Bankszövetséggel kötött megállapodást megszegve a maga a miniszterelnök által is „brutálisnak” nevezett bankadót 2013. január 1-jével nem szállították le, bár ezt követően aztán fokozatosan tényleg csökkentik. Ugyanakkor pozitív vonás, hogy külön kormányhatározat rendelkezik a korrupció megelőzési programról (1164/2012. [IV. 6.] Korm. határozat), és a technikai deregulációról szóló 2012. évi LXXVI. törvény a vállalkozások adminisztratív terheit tényleg enyhítette.

2013-ban létrejön – autonóm szabályozó szervként – a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a korábbi Fidesz-képviselő Dorkota Lajos vezetésével). Mindez logikusan elvezetett a közüzemi *rezsicsökkentéshez* (2013. évi LIV. törvény), amely – a rezsibiztos Németh Szilárd vezetésével – a 2014-es választási kampány vezérmotívuma volt (mégpedig nagy politikai sikerrel). 2013–14-ben kezdődik a *paksi atomerőmű bővítése* (ún. Paks II.) a 2014-es magyar–oros államközi szerződés alapján, amely folyamatos vitákat vált ki részben a környezetvédők részéről, részben az oroszoktól történt gigászi hitelfelvétel miatti eladósodás kockázata, illetve az Oroszországtól való energiafüggőség fokozódása miatt. Nemzetközi bírálatot is kiváltott ez az ügy: az Európai Unió nem találta ugyan a paksi bővítést uniós szerződésbe ütközőnek, de azután 2017-ben Ausztria beperelte Magyarországot az Európai Bíróságon (ítélet még nincs).

Figyelemmel arra, hogy az uniós jog alapján 2014. május 1-jén megszűnt a külföldiek tízéves földvásárlási monopóliuma, jelentős törvényhozási aktus volt a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény, és éles bírálatot váltott ki az *állami földek értékesítésével* kapcsolatos gyakorlat, amely elvileg a helyben lakó gazdák érdekét szolgálta volna, de különböző trükkökkel sokszor kliensek jutottak földhöz (pl. kéthetes tanfolyam

nyomán gazdálkodóvá vált műkörmös). Törvények sorozata irányul a külföldiek mezőgazdasági pozícióinak korlátozására, amely főleg az osztrákokkal kapcsolatos szomszédproblémákat érinti (Orbán Viktor: fel kell számolni a Dunántúl nyugati részén fennálló „osztrák vircsaftot”) – lásd például a termőföld-tulajdoni jogszabályi rend kijátszására szolgáló jogügyletek (ún. zsebszerződések) megakadályozásáról szóló 2014. évi VII. törvényt.

Az *energetikai rezsicsökkentéshez* (több törvény is rendelkezik erről) 2013-ban felzárkózik az ún. *pénzügyi rezsicsökkentés* is (pl. havi kétszeri ingyenes készpénzfelvétel). Új jegybanktörvényt (2013. évi CXXXIX. törvény) és új hitelintézeti és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényt (2013. évi CCXXXVII. törvény) fogadnak el, szigorítva a banki működés feltételeit, és – ez összefügg a devizahitelekkel kapcsolatos problémákkal – erősítik az ún. pénzügyi fogyasztóvédelmet. A *takarékszövetkezeti integrációt* a 2013. évi CXXXV. törvény rendeli el (Demján Sándor eredeti ötletét saját javára forgatja a kormány), amelyet az érintett érdekképviselő a takarékszövetkezetek államosításaként fogott fel.

5.5. A 2013-ban végbement megszilárdulás után megindult a „*betakarítás*” – „Magyarország jobban teljesít!” Látványos nagyberuházások fejlődnek be az unió támogatásával – Zeneakadémia, Erkel Színház, Vigadó, az MTA Természettudományi Központja, Groupama Aréna, debreceni stadion. Véget ér a Kossuth tér rekonstrukciója és – némi szavatossági problémákkal, a műköveket képtelenek jól lefektetni – a Várbazár felépítése, a kormány visszavásárolja a Seuso-kincseket. Sorra kötik a jelentős gazdaságpolitikai-adózási kedvezményekkel járó *stratégiai megállapodásokat* a „jó” multikkal (pl. a járműgyártásban). A tömegkommunikációban erős a kétkezi munka, a termelés, a *magyar ipar helyreállításának* propagálása (szerintem – nem túlhajtván – ez nem helytelen), a *közmunkát* a Belügyminisztérium egyre jobban megszervezi zömmel korábbi rendőr tábornokok vezetésével. A bátraknak egyébként szerencséjük is van – 2013 rekord mezőgazdasági termelési eredményeket hozott, kimagasló eredményt ér el a külkereskedelem és a turizmus is, a világgazdaságban is boom van.

Már ebben a ciklusban Orbán Viktor *személyiségjegyei* kezdik döntően meghatározni a kormányzást. A nyugati sajtó szerint Orbán „nemzeti fenegyerekből” „Európa fenegyerekévé” vált mint provokatív személyiség. Ezt maga a miniszterelnök is érezte: A *Wall Street Journal Europe*-nak 2013. július 13-án adott interjújában az alábbiakat mondta: „A magamfajta emberek szeretnek valami jelentőset véghezvinni, valami rendkívülit. A történelem megadta nekem ezt az esélyt (...) mindig történelmi kihívások értek (...) A valóságban nem intézményi vezetésre van szükség. Olyanokra van szükség,

akik megmondják, hogy kockázatos döntéseket kell hozni (...) és azt mondják az embereknek, kövessenek (...) Most erős nemzeti vezetők kellenek.” 2014. május 10-én az újabb miniszterelnöki eskütétel: „Én szeretnék jól szolgálni, jó miniszterelnöke lenni ennek a különös, egyedi, tehetséges, de sokat szenvedett népnek, ennek a bátor, leleményes, lovagias és iparkodó nemzetnek.”

A Fidesz kampánycsapata ügyesen kiborított a hajrában néhány piszkos szocialista ügyet (pl. az MSZP-alelnök, Simon Gábor adócsalási ügyét), miközben a hasonló kormánypárti ügyeket az ellenzék képtelen volt megfelelően kommunikálni. Orbán Viktor választási programja egy szóból állt: „Folytatás”, és a választók többsége azt is mondta: folytassa Viktor! Azt is mondhatjuk, hogy a rendkívül magatehetetlen balliberális ellenzékkel szemben a rezsicsökkentés 2014-ben éppúgy *csodafegyvernek* bizonyult, mint később, 2018-ban a *migránsveszély*.

Összefoglalva: *a governance-ről a government-re való áttérés a 2010–2014-es kormányzati ciklusban ténylegesen megtörtént*. Kialakultak a nem a liberális nyugat-európai kormányzás mintájára történő államműködés alapelemei.³⁴ Ennek deklarálása azonban ekkor még hiányzott – ez történt meg a harmadik Orbán-kormány indulásakor Tuszánfűrdőn, amikor is kimondatott: *illiberális kormányzást* kívánunk folytatni.

IV. FEJEZET

A folytatás: a harmadik Orbán-kormány működésének menete

1. A kormányzás szerkezetének átalakítása

1.1. Míg a második Orbán-kormány protestszavazás eredményeként szerzett – mégpedig a korábbi kormány által elfogadott választási rendszer szerint – parlamenti kétharmadot, addig egy már jelentősen átalakított választási rendszer alapján (egy forduló, felére csökkentett számú képviselő, a képviselői és a polgármesteri, illetve területi kormány megbízotti tisztség szétválasztása) az újabb parlamenti kétharmad már úgy született, hogy a választópolgárok tisztában lehettek Orbán Viktor kormányzásának alapvonásaival, előnyeivel, hátrányaival. Ezért a második kétharmad – amely megalapozta a *folytatás* lehetőségét –, mint már említettük, szerintem kormányzástani szempontból bizonyos mértékben értékesebb, mint az első. A 2014. április 6-i választás alapján a Fidesz–KDNP 133 parlamenti helyhez jutott a 199-ből. A kormány létrehozása viszonylag lassan történt – május 6-án került sor az Országgyűlés alakuló ülésére (illetve egy nappal korábban Orbán Viktor kormányalakításra való felkérésére), mégis, a harmadik Orbán-kormány csak június 6-án alakult meg. Most nem kellett sietni, mint 2010-ben, hiszen az ügyvezető kormány is Orbán-kormány volt. Májusban egyébként mérsékelt érdeklődés mellett lezajlik az európai parlamenti választás is, a Fidesz megismétli országgyűlési választási sikerét.

A miniszterelnök május 10-i országgyűlési megválasztása *kormányprogram nélkül* történt (erre az Alaptörvény – a korábbi alkotmánnyal ellentétesen – módot ad). Orbán megválasztásakor mondott beszéde már előre jelezte azt a bombát, amely azután július 26-án Tuszánfűrdőn robbant. A miniszterelnök egyértelműen kijelentette, hogy szerinte 2010-ben „*második rendszerváltás*” történt. Orbán Viktor ismét leszögezte, hogy kormánya „a nemzet kormánya”, amely a szabadságot és a felelősséget összekapcsolja, a gazdaságot a spekuláció helyett a *munkára* építi, „méltányos és következetes” *rendet* kíván biztosítani az állampolgároknak. Elhatárolta magát a „*szélsőséges politikától*”, szélsőségesnek tekintve minden olyan politikát, amely „veszélyes a magyarokra”, és ide sorolta azt az általa nem részletezett „politikát”, amely az ezeréves Magyarországot „*valamifajta Európai Egyesült Államok oltárán fel akarja áldozni*”. Ugyanakkor szélsőségesnek minősítette az unióból való kilépés gondolatát is.

³⁴ A második Orbán-kormány tevékenységének részletes kormányzástani elemzését lásd a szerzőtől: *Kétharmados túlzaskormányzás, avagy gólerős csatár a mély talajtű pályán*. Park Könyvkiadó, Budapest, 2014. Emellett erősen kritikai jelleggel: Paul Lendvai: *Új honfoglalás*. Noran Libro, Budapest, 2016; Debreczeni József: *Az Orbán-rezsim 2010–2017*. De.hukönyv, Miskolc, 2017, továbbá Bölcskei Balázs: A repolitizált politika és a kormányzás. Bevezetés a második Orbán-kormány jog- és politikai felfogásához. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4., Pesti Sándor: Folytatás következik. A második Orbán-kormány négy éve. *Kommentár*, 2014/2. A közigazgatási irodalomból lásd Müller György: Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról. *Közigazgatási Szemle*, 2011/6, valamint Franczel Richárd: Kormányzati döntéshozatal 2010–2014 között. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2015/1.

A miniszterelnök kijelentette, hogy a jólét és az ország lelkiállapota összefüggenek egymással, és ezt „nemzeti és keresztény ihletettségű társadalomértelmezésnek” nevezte. *Egyszerre kell „igazságos és versenyképes Magyarországot teremteni”.* És egy mondat – amelyet Tusnádfürdőn július végén kibontott –: „2010-ben úgy döntöttünk, szakítunk az 1990 és 2010 között húsz évig uralkodó liberális társadalomfelfogással, társadalomszervezési elvekkel és módszerekkel.” A NATO-ban és az Európai Unióban „tagok vagyunk, és nem túsok”, a szövetségekben nyílt párbeszédre törekszünk, és olyan megállapodásokra, amelyek nem állnak ellentétben „markáns nemzetpolitikai irányvonalunkkal”. A beszéd végén pedig a szónok hallatlan magasságokba emelkedett: „Azt kérem a Jóistentől, ha már idáig elhozott, *sasszárnyon hordozott*, most erősítsen meg, hogy megfelelhessenek a rám nehezedő és rám váró felelősségnek.” A dicsőség persze egyedül Istené, de hát azért csak jut belőle földi halandóknak is.

A kormány összetétele 2014-ben szinte alig változott – sem szervezetiileg, sem személyileg (lásd a 2014. évi XX. törvényt). Mint láttuk, 2010-ben a kormány nyolc minisztériummal indult, és ez változatlan maradt 2014-ig, egyébként a miniszter személye is csak egy helyen változott, az Emmiben, ahol féldőben az idős Réthelyi Miklóst Balog Zoltán váltotta. A nyolc minisztérium közül három (Közigazgatási és Igazságügyi, Nemzetgazdasági Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma) kifejezetten számos területet összefogó, erősen *integrált* minisztérium volt (a sajtóban ezt hívják csúcsminisztériumnak). Lényegében integrált minisztérium volt a Belügyminisztérium (rendészet mellett civil része is van), a sok ágazatot magába foglaló Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, valamint a Vidékfejlesztési Minisztérium (benne a környezetvédelemmel) is. Lényegében szűkebb profilú minisztériumként csak a Külügy- és a Honvédelmi Minisztérium működött. 2014-ig a kormányfőnek két helyettese volt, tárcaminiszterként Navracsics Tibor mint közigazgatási és igazságügyi miniszter, illetve tárca nélküli miniszterként Semjén Zsolt, aki egyben a kereszténydemokratákat képviselte a kormányban. Az európai ügyeket hagyományosan a Külügyminisztérium vitte. A ciklus végére pedig egyértelműen megállapítható volt, hogy a második Orbán-kormányban négy év alatt *nőtt* a Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma hatásköre, viszont *cökkent* a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, illetve a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium hatásköre. A kormány meghatározó személyiségei Pintér Sándor, Varga Mihály, valamint Lázár János. A minisztériumok mellett jelentősen növekedett a kormánybiztosok, illetve miniszterelnöki megbízottak száma is.

A harmadik Orbán-kormányban a kormányrendszer megváltoztatása új módszerrel történt. Törvény sorolta fel a minisztériumokat (2014. évi XX. törvény), de a köztük lévő hatásköri megosztást – a nagyobb rugalmasság érdekében – jobban mobilizálható kormányrendeletben szabályozták (152/2014. [VI. 6.] Korm. rendelet). Tartalmilag két lényegesebb változás történt: egyfelől a *Miniszterelnökség minisztériumi* jogállásba jutása, másfelől a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszüntetése* úgy, hogy a közigazgatás a Miniszterelnökséghez került, és újra létrejött a tisztán „jogászminisztérium”, azaz az *Igazságügyi Minisztérium*, ezáltal a miniszterek száma tizenegyre növekedett.

A hivatkozott kormányrendelet elválasztja a *kormányzati politikai, illetve szakmai koordinációt* végző Miniszterelnökséget a nyolc szakpolitikai minisztériumtól. Először a magyar közigazgatási jogban a kormányrendelet általánosan meghatározza a *szakpolitikai minisztériumok* feladatait és ezáltal a szakpolitikáért felelős miniszterek hatáskörét is. *A Miniszterelnökség ezután sajátos minisztériumként működik, lényegében háromfeladatú szervként.* Feladata most már nem csak a közigazgatási szakmai koordináció, továbbá a politikai koordináció, tudniillik igen széles körű szakpolitikai, szakigazgatási hatásköröket is kapott. (Ezek a kormányzati ciklus alatt állandóan bővültek.) Miután az eddigitől eltérően a Miniszterelnökség minisztériummá vált, a Miniszterelnökséget vezető miniszter (aki Lázár János lett) már rendelettel is szabályozni tudta a hozzá tartozó közigazgatási ágakat, továbbá a Miniszterelnökség parlamenti és szakpolitikai politikai államtitkárokkal, valamint közigazgatási államtitkárral is rendelkezett. A Miniszterelnökség ettől függetlenül a miniszterelnök segédszerve is, amelyet a jogszabály úgy fejez ki, hogy a Miniszterelnökséget a *miniszter vezeti*, de a *miniszterelnök irányítja*.

A Miniszterelnökség irányítja a teljes központi államigazgatást, ez pedig módot ad az összkormányzati szempontok ágazati érdekekkel szembeni erőteljesebb érvényesítésére. De a Miniszterelnökség központi szerve lett a *területi államigazgatásnak* is – a helyi önkormányzatok felett törvényességi felügyeletet gyakorló *kormány megbízottak*, illetve területi kormányhivatalok legfelsőbb irányítását is a Miniszterelnökség látja el. Ide került – a lényegében központi költségvetésen kívüli – igen jelentős, *Európai Uniótól származó támogatások* feletti rendelkezés is (elosztás – ellenőrzés). Ezzel összefüggésben a vidékfejlesztés, az építésügy, a kutatás-fejlesztés és a közbeszerzés is a Miniszterelnökséghez került – a második a belügytől, az első pedig az ún. természeti erőforrás minisztériumtól, amelynek következtében a korábbi VFM *Földművelésügyi Minisztériumra* szűkült. A földművelésügyi tárca megtartotta – az ún. zöld mozgalmak erős bírálata ellenére – a *továbbra sem önállósított környezetvédelmet*, valamint az *élelmiszer-gazdaságot*, ugyanakkor a *vízügy*

a Belügyminisztériumnál maradt. Ekkor még egyértelműen a Miniszterelnökségnél volt a *kormányzati kommunikáció* is (Kormányzati Információs Központ) – ez az, ami később kivált a Miniszterelnökségből, és az ugyancsak minisztériumi jogállásba került *miniszterelnöki politikai kabinetiroda* hatáskörébe került.

Ez az óriási feladattömeg okozta azt, hogy a Miniszterelnökség létszáma a kormányzati ciklus alatt állandóan bővült, és 2018-ra a létszáma megközelítette az ezer főt. Emellett állandóan nőtt a politikai szakállamtitkárok és a helyettes államtitkárok száma e sajátos minisztériumban, továbbá a főosztályi szervezetek száma is. A gigantikus méretű Miniszterelnökség tette lehetővé a miniszterelnök számára, hogy maximálisan kihasználja az 1990-ben bevezetett kancellári kormányzás konstrukciójában foglalt lehetőségeket, és jelentős mértékben egyszemélyi kormányzást valósítson meg.¹

A harmadik Orbán-kormányban a korábbtól eltérően csak egy miniszterelnök-helyettes működött, Semjén Zsolt. A KDNP szerepeltetését a változatlanul nem koalíciós jellegű kormányban Seszták Miklós fejlesztési miniszterré való kinevezése is jelzi, aki a korábbi kormány egyetlen női minisztere helyére került (Németh Lászlóné a Miniszterelnökség politikai államtitkáráként dolgozott tovább). Orbán Viktor ezáltal kielégítette G. Fodor Gábor vágyát: valóban „férfias” kormány alakult. Újdonság, hogy a minisztériumokban az egyik politikai államtitkár miniszterhelyettesi címet kapott (általában, de nem kivétel nélkül ez a parlamenti államtitkár lett).

1.2. A harmadik Orbán-kormány megtartotta az eddigi személyi stabilitást – mindössze két új miniszter lett (Lázár Jánost nem számítom ide, hiszen eddig is a Miniszterelnökséget vezette, csak most már erősebb miniszteri jogállásban), nevezetesen a már említett Seszták Miklós (ügyvéd a fejlesztési minisztérium élén) és az újra intézményesített Igazságügyi Minisztérium élén Trócsányi László professzor (volt alkotmánybíró és volt nagykövet). A jogász szakma nagy örömmel fogadta a jogalkotásért felelős tárca önállósulását és azt, hogy élére egy régi jogászcsaládból származó, magas jogász műveltségű személy került. Az Igazságügyi Minisztérium feladata lényegében *hármassá* lett: minőségi jogalkotás biztosítása, az Európai Unió jogával való harmonizálás, az EU-val való esetleges jogviták rendezése, végül az igazságszolgáltatás

¹ 2014-ben a korábbinál még erőteljesebben felmerült, hogy talán érdemes lenne ezt a totális (és nem félt) kancellári rendszert átalakítani francia típusú szemi-prezidenciaális rendszerre. Ez azt jelentené, hogy Orbán Viktor államfő lenne, de igen jelentős kormányzati hatáskörrel. Ezt a megoldást azonban a miniszterelnök mindeddig elutasította. Lásd erről Vadál Ildikó: *A kancellári kormányzati rendszertől a félpreszidenciaális kormányzás felé. Új Magyar Közigazgatás*, 2010/8., továbbá ifj. Korsós Antal: *Elnöki köztársaság. Népszabadság*, 2010. január 10.

szerveivel, illetve a különböző jogász hivatásrendekkel való kormányzati kapcsolattartás szervezése.

Ami a miniszterek személyét illeti, meglepő, hogy mennyire „*jogász-kormány*” alakult: Trócsányi Lászlón kívül jogász alapképzettségű Lázár János, Pintér Sándor, Fazekas Sándor, Seszták Miklós és a honvédelmi miniszter, Hende Csaba is. (Most nem is beszélve az Orbán–Áder–Kövér-hármasról). Ugyanakkor a kormány ténylegesen épp hogy *nem jogászai módon* működött, alapvetően politikai kormányzás folyt (elkerülve a jurisztokrácia „bűnét” – Pokol Béla).

Amennyire nem volt jelentős változás a miniszterek személyében, annál nagyobb volt a mozgás az induláskor még csak negyvenegy fős államtitkári karban. (Ez a szám a ciklus alatt állandósultan nőtt.) Jelentős kormányzati személyiségek távoztak az államtitkári karból, pl. Naszvadi György (a költségvetési politika majd harminc éve meghatározó személyisége), Bába Iván, Németh Zsolt, Klinghammer István, Illés Zoltán, Halász János, de említhetném Budai Gyulát, Győri Tibort vagy Hoffmann Rózsa nevét is. A Fidesz-frakció hangadó személyiségei közül viszont Hoppál Péter és Zsigó Róbert államtitkári kinevezést kapott.

A két gazdasági minisztérium hatáskörében jelentősebb változások nem történtek – kisebb hatáskör-átrendezések azonban előfordultak. A Belügyminisztérium rendészeti része változatlan maradt (rendőrség, katasztrófavédelem, büntetés-végrehajtás), „polgári” részéből pedig elkerült az építésügy, a műemlékvédelem, továbbá a településfejlesztés és a lakásügy (meglepő módon ez utóbbi a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz került), viszont itt maradt a területrendezés (elszakítva a településfejlesztéstől!), a vízügy és a közfoglalkoztatás (közmunka-program).

Két lényegesebb változás azonban történt. A hagyományos diplomácia és Európa-politika hívei, Martonyi János és Németh Zsolt távoztak a Külügyminisztériumból, és az életkora miatt a civil szférába visszavonult Martonyi János helyett a Miniszterelnökségen a korábbi szóvivői tevékenysége után államtitkárként külgazdasággal foglalkozó Szijjártó Péter lett a miniszter. Rövid ideig, lényegében három hónapig Navracsics Tibor volt a külügyminiszter, de – előre eltervezetten – 2014 végén az Európai Unió biztosi tisztségébe távozott, és Szijjártó Péter új csapatot hozva átvette a minisztérium vezetését. Ezt követően a külügyi munkában a gazdaságfejlesztő tevékenység került előtérbe, háttérbe szorítva a hagyományos diplomáciai munkát. E felfogásnak megfelelően a minisztérium neve is *Külgazdasági és Külügyminisztériumra* változott, és a nagykövetségi karban a karrierdiplomaták jelentős részét lecserélték a Szijjártó stábjába tartozó politikusokra vagy volt gazdasági vezetőkre (nem is beszélve

a Dunakeszi Kinizsi futalosairól). A másik változás, hogy a várakozásokkal ellentétben az Emmit épphogy nem választották ketté egészségügyi és szociálpolitikai, illetve oktatási és kulturális minisztériumra, hanem épphogy bővült a feladatköre: erősödött a minisztériumban az ifjúság-, illetve a családpolitika, valamint a civil társadalommal való kapcsolattartás. A kultúra terén a korábbi állami hatáskörök jelentős része a korábbi ciklusban létrejött köztestülethez, a *Magyar Művészeti Akadémiához* került, emellett az MTA korábbi elnöke, Pálincás József vezetésével egy új típusú Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal is létrejött a Miniszterelnökséghez kapcsolva, mintegy kiegészítve a Magyar Tudományos Akadémia természettudományi intézeteiben folyó kutatómunkát. (A kutatásokat anyagilag támogató OTKA is ide került.)

A miniszterek feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet mellékletében felsorolja az egyes miniszterek alá tartozó központi államigazgatási szerveket, mégpedig differenciáltan: egyeseket a miniszter *irányít* (ez szorosabb függés, pl. Nemzeti Adó- és Vámhivatal), másokat – pl. Központi Statisztikai Hivatal – „csak” *felügyel*. (Ez a megkülönböztetés fennmaradt a negyedik Orbán-kormányban is.) A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal egyértelműen a Miniszterelnökség irányítása alá került. Megjegyezzük, döntés született egyes minisztériumok vidékre költöztetéséről is – talán ez az egyetlen olyan kormányzati döntés, amelyet Orbán Viktor képtelen volt végrehajtani (Kövér László eredetileg is ellenezte). A Földművelésügyi Minisztériumnak Debrecenbe, a Honvédelmi Minisztériumnak Székesfehérvárra kellett volna költöznie. Ez elmaradt, kizárólag a Miniszterelnökség vidékfejlesztési államtitkársága költözött Kecskemétre.²

1.3. A kormányzás viszonylag békésen csordogált az Országgyűlés tavaszi időszaka végéig. A biztonság kedvéért módosítják a házszabályt, hogy a házelnök is szavazhasson – erre ilyen magas többség esetén aligha volt szükség. A Fidesz–KDNP-frakció némi morgolódással tudomásul veszi az Emberi Jogok Európai Bíróságának néhány, a magyar kormányra kedvezőtlen ítéletét – a tényleges életfogytiglannal kapcsolatban, valamint Baka András, illetve Jóri András elmozdítása tárgyában (a miniszterelnök a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságát is az unió szervének minősítette a brüsszeli bürokraták elleni harcban, holott nem az, hanem az unión kívüli intézmény). Megindul a később részlegesen visszavont reklámadó (2014. évi XXII. törvény) körüli küzdelem L. Simon László jóvoltából, illetve az októberre kiírt önkormányzati választásokra is tekintettel a Fővárosi Közgyűlés átalakítását

² A kormányzati struktúráról lásd Franczel Richárd: A kormányzati struktúra és az állami vezetők 2010 után, I–II. *Közjogi Szemle*, 2013/3. és 4.

célzó „budapesti törvény” előkészítése (2014. évi XXIII. törvény), Különösebb visszhangot akkor még nem váltott ki a paksi atomerőmű tárgyában Oroszországgal kötött államközi szerződés ratifikálása sem. A felsőoktatási törvény módosításával intézményesítették az egyetemeken a kormányhoz bekötött kancellárok intézményét. És akkor a nyári állóvízbe berobban Orbán Viktor Erdélyben, Tusnádfürdőn elmondott beszéde (Orbán korábban is igyekezett Tusnádfürdőn – mintegy az őszi parlamenti ülésszakot előkészítve – újdonságokat mondani).

2. A 2014-es tusnádfürdői beszéd – a kormányzás téves önminősítése

2.1. Orbán Tusnádfürdőn 2014 nyarán mondott beszéde részben a korábban már idézett parlamenti májusi beszédén, részben Tellér Gyulának a *Nagyvilág* irodalmi folyóiratban ez év tavaszán megjelent cikkén alapult.³ A beszéd első része a világpolitikai és világgazdasági „rendszerváltozásokat” elemzi, mégpedig Trumpnak az amerikai elnökválasztáson elért sikerével is illusztrálva a kormányzati gondolkodásmód nemzetközi szinten való megváltozását, majd eljut a következtetéshez. „Ma a *slágertéma* a gondolkodásban azoknak a rendszereknek a megértése, amelyek *nem nyugatiak*, nem liberálisok, nem liberális demokráciák, *talán még nem demokráciák sem*, és mégis sikeressé tesznek nemzeteket. Ma a *sztárok* a nemzetközi elemzésekben Szingapúr, Kína, India, Oroszország, Törökország.” Én azonban úgy gondolom, hogy bár nem vitás, ezekben a *diktatórikus rendszerekben* – főleg rövid távon – jelentős gazdasági eredményeket lehetett elérni, de a demokráciadeficit hosszabb távon visszaüt. Emellett a felsorolt országok igen különbözőek, torzító egymással összemosni: Szingapúr városállam, Kínában még kommunista politikai rendszer van, India pedig angolszász típusú, alapvetően demokratikus állam. (Érdekes módon Szelényi Iván úgy nyilatkozott, hogy Orbán Viktor a „szingapúri modellt” követi.) Orbán ugyanakkor nem említ olyan országokat, mint Dél-Korea vagy Malajzia, Európában pedig Fehéroroszország. Abból, hogy a Föld lakóinak mintegy fele nem valódi demokráciában él, hogy 1990 előtt mi sem éltünk abban, szerintem nem következik, hogy akár a szingapúri, akár a török példát kövessük.

Az orbáni elemzés így folytatódik: a feladat számunkra, hogy „...megpróbáljuk megtalálni a *Nyugat-Európában elfogadott dogmáktól és ideológiáktól*

³ Lásd Tellér Gyula: Született-e Orbán-rendszer 2010–2014 között? *Nagyvilág*, 2014/3.

elszakadva, tőlük magunkat függetlenítvé azt a közösségszervezési formát, azt az új magyar államot, amely képes arra, hogy a mi közösségünket évtizedes távlatban versenyképessé tegye a nagy világversenyfutásban.” Ezért „...bátran ki kellett mondanunk, amely (...) a szentségtörés kategóriába tartozott a liberális világrendben (...) Az, hogy valami nem liberális, még lehet demokrácia. Sőt (...) valószínűleg a liberális demokrácia államszervezési elvére épülő társadalmak a következő évtizedekben nem tudják fenntartani a világ-versenyképességüket...”

Erre a problémára Orbán szerint „...magyar válasz az, hogy egy munka-alapú állam korszaka következhet el, mi egy munkaalapú társadalmat akarunk szervezni, amely (...) karakterét tekintve nem liberális természetű. (...) Ez azt jelenti, hogy a liberális társadalomszervezési elvekkel, módszerekkel és egyáltalán a társadalom liberális megértésével szakítanunk kell. (...) megpróbáljuk a magyar állami létet arra a gondolatra építeni, hogy ne ez legyen (...) a társadalom szervezője (...) azt várják el a magyar polgárok a magyar vezetőktől, hogy (...) kovácsolják ki azt az új magyar államszerveződést, amely a liberális állam és a liberális demokrácia korszaka után (...) ismét versenyképessé teszi a magyar közösséget (...) Ilyen értelemben tehát az új állam, amit Magyarországon építünk, *illiberális állam, nem liberális állam.*” Nem teszi a liberális ideológiát az államszerveződés központi elemévé, hanem miután a liberalizmus nem tudta megoldani a nemzeti problémát, attól eltérő sajátos nemzeti megközelítést alkalmaz.

Orbán beszéde azonban – ezt kevésbé szokták hangsúlyozni – *nem szakít a liberalizmus alapelemeivel, csak a liberális államszervezés elsődlegességét tagadja.* A beszéd leszögezi, hogy tiszteletben tartja „a kereszténység, a szabadság, az emberi jogok értékeit”. Kijelenti, hogy felfogása „*nem tagadja a liberalizmus alapvető értékeit*”, példaként a szabadságesszmét említve.

2.2. Az „illiberális állam” koncepció politikai meghirdetése óriási politikai vihart váltott ki, hiszen erről sem a Nemzeti Együttműködés Programjában, sem az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában nem esett szó, az Alaptörvény pedig tartalmazta a hatalomkoncentráció tilalmát és elismerte a kormányzattól független államhatalmi ágakat. Megjegyzendő, hogy a beszéd alapjául szolgáló Tellér-tanulmányban az „illiberális” kifejezés nem szerepelt, és az Orbán-beszéd angol fordításából is a fordító tapintatosan kihagyta ezt a terminológiát. Maga a miniszterelnök is – Pap András László elemzése szerint – ezt a terminológiát csak 2014–15-ben használta öt alkalommal, és csak kétszer szerepelt ugyanebben az időszakban kormányzóvivői nyilatkozatokban. Ezután a kormányzati nyilatkozatokból lényegében eltűnt, és például a 2017–18-as választási kampányban kormányoldaltól egyáltalán

nem beszéltek erről. Ugyanakkor a magyar politikai irodalomban – ez a korábbiakban nem ismert – illiberális állam/demokrácia fogalom (főleg ellenzéki oldalról) állandósultan szerepel, és a nemzetközi kapcsolatokban is éles bírálat tárgyává tették az ún. illiberális uniós tagállamokat, elsősorban Lengyelországot és Magyarországot. Ugyanakkor – ezt is helyesen állapítja meg Pap András László – az illiberalizmusnak *nincs koherens* alkotmányelméleti, államszervezeti, politikaelméleti tartalma.⁴ Maga Orbán is ezt mondja akkor Tusnádfürdőn: itt csak „szellemi kiindulópontokról” lehet beszélni, amelyeket nem lehet törvénybe foglalni. A miniszterelnök szerint „a jövőt tapogatjuk”. A beszéd egyes részei – hiszen akkor már folyt az ún. Norvég Alap körüli küzdelem (Váncsa István: „Megállj, megállj, kutya Norvégia”, mi az, hogy pénzzel támogatjátok a velünk szemben álló civil szervezeteket) – előrevetítik az ún. NGO-k, tehát a nemzetközi hálózatokba tartozó, illetve külföldről támogatott civil szervezetek elleni későbbi fellépést, amely azután 2017-ben felerősödött, és az ún. Stop Soros törvénnyel 2018-ban tetőződött egy végtelennek tűnő kvázi válságállapot keretében, amely indokoltá tesz egy állandósultan rendkívüli eszközökkel történő kormányzást.

Az illiberális demokrácia (és nem állam!) *fogalom* egy ázsiai származású, ma is a CNN-ben sokat szereplő amerikai újságírónak, Fareed Zakariának a *Foreign Affairs*-ben 1997 decemberében megjelent cikkéből való, amelyben főleg Latin-Amerikára és Afrikára gondolva negatív hangsúllyal jellemzi azokat az államokat, amelyek a parlamentet és a választásokat mintegy Potemkin-faluként használják, és a demokratikus álca mögött hatalomkoncentrált diktatórikus államvezetést érvényesítenek az emberi szabadságjogok jelentős korlátozásával. Zakariánál az illiberális demokrácia kiüresített demokrácia, áldemokrácia. Zakaria el is csodálkozott 2015-ben a *The Washington Post*-ban, hogy 20 évvel később Európa közepén kormányzati oldalról fellesztették ezt a terminológiát – Szilágyi Ákos szerint „globális médiaeseményt” kiváltva⁵ – mégpedig új, pozitívnak minősített államideológiát csinálva ebből a nála egyértelműen negatívnak minősített tendenciából. Mit ír Zakaria? „...történetesen én használtam ezt a szóösszetételt annak a veszélyes tendenciának a leírására, amikor demokratikus, gyakran kifejezetten népszerű kormányok

⁴ Lásd Pap András László: *A „többszintű” alkotmányosság és az alkotmányos identitás európai csapdái Magyarországi példáján.* Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2017. Pap András László e témakörben megjelent angol nyelvű könyve: *Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy.* Routledge, London, 2017.

⁵ Lásd Szilágyi Ákos: Az illiberális jobboldal. *Népszabadság*, 2014. augusztus 16. Boda Zsolt egyértelműen megállapítja: demokrácia csak liberális lehet a „Nem, ennél még nem találtak ki jobbát. A demokrácia kultúrájának megerősítése” c. tanulmányában in: *Hegymenet*, i. m., 89.

felhatalmazásukat az *egyéni jognak*, a *hatalmi ágak elválasztásának*, a *törvényességnek* a kikezdésére, meggyöngítésére használják fel. De az meg sem fordult a fejében, hogy egy állam vezetője, ráadásul egy európai uniós államé, ezt a terminust egyszer majd az *elismerés* formulájaként használhatja.”

2.3. Úgy gondolom, az illiberális fogalomnak a 2010 után kialakított magyar államműködésre, kormányzásra való alkalmazása *nemzetközileg nekünk sokat ártó politikai hiba volt* Orbán Viktor részéről, éppúgy, mint a magyar illiberális minta követésére való felhívása, amelyet Nyugat-Európa állítólag hanyatló dekadens országai népuktól elszakadt államvezetőivel szemben az „egészséges” nyugati politikai irányzatoknak követniük kellene. Öngól volt ez (ha nem is olyan méretű, mint Gyurcsány őszödi beszéde), amellyel általános nemzetközi kritikának tette ki magát és a magyar kormányt. Tudniillik civilizált európai keresztény kormányzás nincs liberalizmus nélkül, az illiberális demokrácia nem demokrácia, hanem *álcázott diktatúra* (Szájer József is rövidesen korrigált: a demokrácia szót jelző nélkül kellene használni). Orbán Viktor – ezért csodálkozik Zakaria – azonban aligha kívánta rendszerét kiürült áldemokráciának, magát pedig diktátornak minősíteni. Ugyanis igaza van Szilágyi Ákosnak: az illiberális demokráciát aligha lehet megkülönböztetni a parancsuralomtól, a vezérnek minősített személy korlátlan hatalmától. Ismétlem: *az illiberális demokrácia fogalmilag nem demokrácia, hanem álcázott diktatúra*. A beszéd lényege azonban a Nyugat-Európában vezető irányzatként szereplő *neoliberalizmustól való elhatárolódás* és az Európai Unión belüli önálló magyar nemzeti jelleg hangsúlyozása, nevezetesen az, hogy a megváltozott világgazdasági-világpolitikai körülmények között *tisztán* liberális társadalomszervezési elvek alapján már nem lehet hatékonyan kormányozni, nem lehet biztosítani a közbiztonságot és az ország nemzetközi versenyképességét. Ezzel a gondolattal viszont *alapvetően egyetértek*. A neoliberalizmus túlzásainak elvetése, a governance governmentté való átváltoztatása, a nemzeti sajátosságok hangsúlyozása ugyanakkor nem jelentheti a demokrácia és az emberi szabadságjogok elvetését, hatalomkoncentrációt. A keleti diktatúrák feldicsérése és az illiberális állam emlegetése viszont alapot adott a magyar kormányzás nemzetközi megbélyegzésére, arra, hogy a kicsit ittasan megjelenni szokott Juncker elnök Brüsszelben „kis diktátornak” titulálva barátságosan ütögesse a magyar miniszterelnököt, vagy hogy a korábban Orbánnal jó viszonyt folytató, Amerikában nemzeti hősnak minősülő republikánus szenátor, McCain a magyar miniszterelnököt „újfasiszta diktátornak” nevezze (mintegy megerősítve Ungváry Rudolf „fasisztoid mutáció” tételét). Keleti diktatúrák viszont nem szoktak az alapvetően kereszténydemokrata Európai Néppárt oszlopos tagjai lenni, hiszen az Orbán által gyakran emlegetett Adenauer–Schuman-féle

konzervativizmus is a klasszikus liberalizmuson alapult (a „konzervatív” szó nem is fordul elő a tusványosi beszédben), Orbán viszont egyelőre változatlanul az Európai Néppárt tagjaként kíván kormányozni. A munkaalapú állam kifejezés továbbá főleg a magyar idősebb nemzedékben keltett rossz asszociációkat, visszaemlékezve Szálasi testvér munkaalkotmányára. A „munka” jelentőségének hangsúlyozása, a fizikai munka megbecsülése, a foglalkoztatás növelésére való törekvés, a munkaképes embereknél a segély mellett/helyett a munka biztosítása (akár közmunkaprogram keretében) helyes törekvés, de nyilván a miniszterelnök sem gondolta egy pillanatra sem komolyan, hogy nincs szükség tőzsdére, bankokra – ezek spekulánsok, uzsorások. A menedzser, a bankár, az értékpapír-kereskedő is dolgozik, éppúgy, mint a kétkezi munkás. Persze ha Orbán Viktor azt kívánta mondani, hogy a fizikai munka is fontos, nemcsak a pénzvilág, hanem az ipar is fontos, nem lebecsülendő, ezzel egyet lehet érteni, de akkor ezt is kell mondani. (Lenkovics Barnabás: a Fidesz egyesíteni kívánja a „várurát”, a „gyárurát” és a „pénzurát”).

Érdekes, hogy az egyébként igen jó politikai érzékű, rendkívül pragmatikusan cselekvő miniszterelnök miért esik – néhanapján – a *felesleges elméletieskedésbe*, ideologizálásba, mégpedig erős túlzásokkal és leegyszerűsítésekkel, provokálva sokakat nemcsak belföldön, de külföldön is. Nem lenne szüksége egyébként pragmatikus kormányzati gyakorlatának ilyen túlzott és félreérthető elméleti minősítésére. Nem lehet csodálkozni azért azon, hogy a kormányzati apparátus az illiberális állam terminológiát igyekezett is a *kormányzati tömegkommunikációból eltüntetni*, de persze Orbán belső és külső ellenzéke természetesen nem száll le erről a témáról, a stigma az Orbán-kormányzáson rajta maradt. Nem kellene exhibicionista módon konfliktusokkal provokálni. Egyébként a korrekciót Orbán a negyedik kormányfői beiktatásán végrehajtotta, amikor már *kereszténydemokrata kormányzásról* beszélt (a beszéd előtt a rádióban „régí vágású”, a beszédben már 21. századi modern keresztény demokráciát emlegetett). Igaza van Zárug Péter Farkasnak, hogy az „illiberális állam” – akár tudatos volt részéről, akár nem – „sajátos, egyedi (de hibás – S. T.) konstrukciója Orbán Viktornak”, amelyet szerintem jó lenne mihamarabb elfelejteni.⁶ Sajnos azonban 2018 nyarán – ismét Tusnádfürdőn – Orbán újból változtatott, és magát a kereszténydemokráciát minősítette illiberálisnak, ami véleményem szerint súlyos tévedés. Erre még visszatérek.

⁶ Lásd Zárug Péter Farkas: A szabadság új dilemmája: az illiberális állam alapvetése in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 455. Bővebb kifejtés Zárugtól a *Leviatán ébredése – Avagy illiberális-e a magyar demokrácia?* L'Harmattan, Budapest, 2015.

3. A kormányzás folyamata a ciklus feléig, a migránsválság megjelenése

3.1. 2014 őszén már egyre inkább láthatóvá vált, hogy Orbán Viktor kormányzásában *fokozottan nagyobb szerepet kap a nemzetközi reláció*. Az augusztus végi nagyköveti értekezleten meghirdeti, hogy a nemzeti érdekek alapján való külpolitikát az uniós és a NATO-tagság mellett is érvényesíteni kell, mégpedig pragmatikusan („Az ideológiai központú külpolitikai vonalvezetést a félnótás országoknak találták ki az okos országok”). 2015 márciusában Orbán már azt mondja a nagyköveteknek: „Nem értelmiségi dörzsöltségre, hanem kereskedelmi dörzsöltségre van szükség.” Az októberi önkormányzati választásokon megismétlődik a 2010-es óriási fideszes siker – Budapesten is Tarlós István simán nyer a balliberális ellenjelöltekkel szemben. Navracsics Tibor távozik a kormányból, miután Brüsszelben – némi vita után, hiszen az unióban sokat bíralt Orbán-kormány miniszterelnök-helyettese volt – elfogadják biztostként. Helyére Szijjártó Péter kerül, aki átfogó személycserét hajt végre a Külgazdasági és Külügyminisztériumra cserélt nevű minisztériumban.

Két nemzetközi jellegű küzdelem is kibontakozik ősszel. Az első a *Norvég Alappal* kapcsolatos „csata” (büntetőeljárás indul az Ökotárs Alapítvánnyal szemben, amely a következő évben azzal fejeződik be, hogy bűncselekmény nem történt), tudniillik a magyar kormány a korábbinál erősebben bele kíván szólni abba, hogy a norvég kormány által Magyarországnak nyújtott támogatás mely civil szervezetekhez kerül. (Ezzel kapcsolatban mond le norvégiai nagyköveti megbízatásáról Jeszenszky Géza.) A másik „harc” az amerikai kormánnyal kezdődik. Ugyanis korrupcióval való összefüggés miatt több jelentős személyt *kitiltanak* az Egyesült Államokból, így Vida Ildikót is, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét. Ezzel kapcsolatban nyilatkozatháború indul, a magyar kormány fellép Goodfriend amerikai ügyvivővel szemben (még abszurd módon büntető feljelentést is tesznek egy diplomáciai mentességet élvező személlyel szemben), aki nyilván nem önszántából, hanem kormánya megbízásából cselekszik. Németh Szilárd sajátos értelmezése szerint az amerikai ügyvivő „Gyurcsány Ferenc kottájából játszik”. A kiélezett vita 2015 elején zárul, Colleen Bell új amerikai nagykövet Budapestre érkezésével. Ugyancsak 2015 elején Orbán Viktor felveti – nagy nemzetközi felhőrdülésre és sokak örömeire az országon belül – a *halálbüntetés* visszaállításának lehetőségét, de ebből a kormány elég gyorsan kihátrál.

A belpolitikára rátérve, októberben meghirdették az internetadót, amely kapcsán hatalmas tüntetéshullám bontakozik ki, és a kormány kénytelen is

visszavonni ezt a törvényjavaslatot. A helyzet normalizálására az egyébként európai parlamenti képviselő Deutsch Tamást miniszterelnöki biztossá nevezik ki az internettel kapcsolatos problémák megoldására. A KDNP megindítja harcát az üzletek vasárnapi nyitvatartása ellen, e körben is törvényhozásra, illetve később a vonatkozó törvények visszavonására kerül sor az elkövetkező két évben. Ugyancsak törvények születnek – felemás sikerrel – a szupermarketek ellen a kisboltok védelmében. Végül az év vége előtt törvényt alkotnak a „fair banki tevékenységről”, és az állam folytatja a bankok visszavásárlására irányuló tevékenységét (Külkereskedelmi Bank, Budapest Bank).

Két érdekesség még. Az egyházi törvény módosításának tervével kapcsolatban Erdő Péter bíboros bírálja a kormány elképzelését, sőt kifogásolja az iskolák túlzott mértékű egyháznak való átadását is, mert az egyház ehhez nem rendelkezik kellő személyi és tárgyi infrastruktúrával. A Fideszen belül pedig Kővér László és Pokorni Zoltán bírálja egyes politikai vezetők „urizálását”, és a kritikához olyan neves jobboldali értelmiségiek is csatlakoznak, mint Vizi E. Szilveszter vagy Jókai Anna.

2014-ben – választási év – egyébként 113 törvény született. Már a harmadik Orbán-kormány alatt született új törvényekből kiemelném a tudományos kutatásról szóló 2014. évi LXXVI. törvényt, valamint az új biztosítási törvényt (2014. évi LXXXVIII. törvény). A devizahitelezéssel kapcsolatos problémák megoldásával is több törvény, illetve törvénymódosítás foglalkozik – ebből kiemelném a Kúria 2/2014. sz. PJE-határozata alapján hozott, a fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosításával és a kamatszabályozással kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvényt. A 113 törvényből egyébként – az eddigi tendenciáknak megfelelően – csak húsz az új törvény, ennek több mint a kétszerese a korábbi törvények módosítása (a többi nemzetközi szerződések ratifikálása).

3.2. A 2015-ös év Angela Merkel és Vlagyimir Putyin budapesti villámlátogatásaival indul. Megindulnak a brókereszdők – elsősorban a Buda Cash, illetve a Questor –, amelyek következtében meglehetősen vitatható törvények születnek a csődökben bizonyos mértékben maguk is hibás károsultak kártalanításáról. Februárban bekövetkezik Orbán Viktor és Simicska Lajos szakítása. Az ún. G-napnak több következménye van: kisebb személyi változások a kormányzati apparátusban, továbbá megjelenik egy kormánnyal szemben kritikus, ugyanakkor változatlanul alapvetően jobboldali médiablokk Simicska Lajos tulajdonosi portfóliójában (*Magyar Nemzet*, *Heti Válasz*, Hír TV, Lánchíd Rádió), végül a Jobbik Simicska Lajosban belföldi gazdasági támogatót is kap maga mögé. (Amerikából már korábban is támogatták – kuruc.info, különböző jobboldali amerikai magyar szervezetek.)

Az Alkotmánybíróság megváltozott álláspontja is megerősíti a kormányt. Az Alkotmánybíróság elnöke, Lenkovics Barnabás ugyanis kijelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény védelmét kell ellátnia és a törvények alkotmányossági felülvizsgálatánál mértéket kell tartania, nem szabad akadályoznia a kormányt az „azonnali beavatkozást igénylő” kérdésekben. Lenkovics a volt fideszes képviselők (Balsai István, Salamon László) alkotmánybíróvá választásáról is nyilatkozik: „Ha valaki alkotmánybíró lesz, megszűnik fideszes lenni.” Az elnöki állásfoglalás ugyanakkor kritikát is tartalmaz: helytelen például napi politikai indíttatású törvények alkotmányba való beillesztése, mert ez sérti a hosszú távú stabilitást.

3.3. Ez év elején teszi meg Orbán az első keményebb kijelentéseket a *migránsválsággal* kapcsolatban, bár az elején főleg koszovói menekültek, tehát európaiak használták a magyar tranzitutat. Áprilisban indul a migrációval kapcsolatos nemzeti konzultáció, megkezdődik a „megélhetési bevándorlók-kal” szembeni, sokszor igen primitív plakátkampány („Ha Magyarországra jössz, nem veheted el a magyarok munkáját!” – eszük ágában sincs Magyarországon maradni és itt dolgozni). Az Európai Parlament májusban plenáris ülést tart a magyar helyzetről, ezen a magyar kormány régi kritikussai (pl. Frans Timmermans alelnök) élesen bírálják a magyar kormányzati gyakorlatot, az ülésen részt vevő magyar miniszterelnök ezt kemény hangon visszautasítja. Az Európai Parlament végül is 362-241 arányban, 88 tartózkodás és 54 távolmaradó mellett (ez az arány azt jelzi, hogy az Európai Néppártból, tehát az Orbán-kormány pártcsaládjából is többen igennel szavaznak) elítéli a magyar kormányt a menekültválsággal és a jogállamisággal kapcsolatos magatartását. A migránsáradat közben – elsősorban Törökországból Görögországon keresztül – fokozódik, most már főleg a polgárháború sújtotta Szíriából jönnek, összekeveredve a valódi *menekültek* és a jobb élet reményében tömegesen útra kelt ún. *gazdasági bevándorlók*, mégpedig részben spontán módon, részben tudatosan megszervezve. Az ENSZ menekültügyi biztosának figyelmeztetése ellenére a magyar kormány előkészíti a déli határszakasz technikai lezárását, és az ún. jogi határzár iránt is tesz intézkedéseket (pl. Btk.-módosítás – az illegális határátlépés ismét bűncselekményi tényállássá válik). Orbán Viktor a szokásos újabb tusnádfürdői beszédében a nemzeti konzultációra hivatkozva közli, hogy a magyarok (szó szerint a „magyar emberek”) 95 százaléka ellenzi a bevándorlást, és augusztus elején megindul a Toroczkai László vezette Ásotthalomnál a kerítésépítés és az ún. határvadászszázadok felállítása. A kormány jogi álláspontja: mi csak be akarjuk tartani a schengeni és a dublini egyezményt, amelyet a görögök megszegnek német–francia, illetve uniós támogatással.

A migránsáradat augusztus végére, szeptember elejére csúcspontjához ér. Tízezrek özönlenek Magyarországra, amelyek jelentős része – homályos módon, többek szerint kormányzati segítséggel – felkerül Budapestre, és letáborozik a Keleti pályaudvaron, így a magyar polgár is találkozik a migránsáradat kellemetlenségeivel, árnyoldalaival. Szeptember elején a magyar kormány kényszerhelyzet elé állítja az osztrák és a német kormányt: a korábban gyalog menetelő migránsokat most már intézményesen a magyar kormány az osztrák határra szállítja, és onnan mennek tovább Németországba. Szeptember közepére a magyar kormány képes a magyar–szerb határ technikai lezárására, és indulnak Szegeden a garázdálkodó, rendőri intézkedéseknek ellenszegülő migránsok elleni első büntetőeljárások is. A kerítésépítéssel kapcsolatban burkoltan jogi aggályokat megfogalmazó és a hadsereg bevonását késleltető Hende Csaba honvédelmi miniszter szeptember 7-én lemond, helyére az addigi sportállamtitkár, Simicskó István kerül (a rendőrségi és a honvédelmi törvényt ugyanis csak szeptember végén módosítják). Ugyancsak szeptemberben egyébként – nem megítélhető, hogy a migránsválsággal összefüggésben-e vagy sem – több kormányzati személycserére kerül sor, és megkezdődik a miniszterelnök politikai kabinetirodájának a Miniszterelnökségből való kiválása előkészítése is (pl. az igazságügyben a 2010 óta igen jelentős szakmai munkát végzett Répássy Róbert helyére Völlner Pál kerül, aki ugyan ügyvéd, de korábban közlekedési államtitkár volt).

A kormány élesen támadja az uniót („az Európai Unió csődöt mondott”) és Angela Merkel ún. Willkommen-kultúráját. Orbán szerint viszont mi nem kívánunk „kalifátus” lenni, az illegális bevándorlásért az uniót terheli a felelősség, a bevándorlási krízis egyben a liberalizmus identitásválsága is. Ezzel szemben a német és az osztrák kancellár a menekültekkel kapcsolatos genfi egyezményre hivatkozik, és bírálja, hogy a magyar kormány mindenkit gazdasági bevándorlónak minősít. A magyar kormányt egyébként a kerítés miatt krízishelyzetbe került horvátok is élesen bírálják (horvát rendőrökkel határincidensre is sor kerül), a horvát menekültügyi rendszer a magyar kerítés miatt átmenetileg összeomlik. Mérsékeltlen ugyancsak bírálja a magyar kormány menekültpolitikáját a román és a szerb kormány is. Időközben erősen kiáll a menekültek mellett a pápa, megosztva a magyar püspöki kart, amelynek egyes tagjai, így különösen Kiss-Rigó László püspök (aki területileg érintett a migránsinvázióban), nem éppen a pápai iránymutatás szellemében nyilatkoznak.

Szeptember közepén Röszkénél összecsapásra kerül sor a magyar rendőrség és a menekültek agresszívan fellépő csoportja között (ebből elhíresül Ahmed H. többfordulós büntetőügye, akit a rendőrökkel szemben kődobálás és uszítás miatt első fokon terrorizmus címén tíz év szabadságvesztésre ítélnék).

A magyar Országgyűlés határozattal erősíti meg a kormány menekültpolitikáját, ugyanakkor az Európai Bizottság a menekültügy kezelése miatt decemberben kötelezettségszegési eljárást indít Magyarországgal szemben. A magyar kormány – különösen a párizsi tömegmerénylet után – egyre jobban összekapcsolja a menekültügyet a terrorizmussal, illetve az *iszlám erőszakos térhódításával*. Ugyancsak szeptemberben az uniós belügyminiszterek – az Európa Tanács által egyhangúan megszavazott (tehát Orbán Viktor sem emelt vétőt), igen kétértelmű szövegezésű, önkéntes és kötelező befogadásnak egyaránt értelmezhető határozata alapján – kétharmados többséggel elfogadott döntése 1294, már Európában tartózkodó migráns befogadására kötelezte Magyarországot. A belügyminiszterek ezen döntését Magyarország, illetve a rá eső részt Szlovákia is megtámadta az Európai Bíróságnál, vitatva ennek *érvényességét*. A perbe mellettünk a lengyelek, ellenünk számos más tagország beavatkozóként belépett. Az Európai Bíróság 2017 szeptemberében *érvényesnek* mondta ki a megtámadott határozatot, de addigra annak hatálya – két év – lejárt, így Magyarország álláspontja szerint már nem kell senkit sem befogadnia. Ugyanakkor – ez is kiderült 2018 elején egy magyar külügyi államtitkár-helyettes nyilatkozatából – Magyarország a döntés után 1297 embert mégis befogadott, tehát tulajdonképp három fő többlettel mintegy végrehajtotta a bíróság ítéletét. A hivatalos magyar álláspont persze az volt, hogy szó sincs erről: mi a genfi egyezmény alapján menekülteket fogadtunk be, nem migránsokat, a számszerű nagyjából egyezés véletlen. (A migrációval kapcsolatban az Országgyűlés több törvényt is elfogadott, a legjelentősebb talán a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépés – 2015. évi CLXXV. törvény.) Kiépül a migráns-, illetve menekültügy teljes kormányzati szervezetrendszere is.

A magyar kormányzatot migránsügyben az ellenzék azon az alapon is támadja, hogy az Országgyűlés gazdasági bizottsága (elnöke akkor Rogán Antal, aki 2015 októberében kormánytag lesz) kezdeményezésére a kormány ún. *letelepedésikötvény-programot* indított, melynek alapján mintegy húszezer ember kapott jelentős összeg fejében az unióba való továbblépést is biztosító magyarországi tartózkodást (jó részük sosem telepedett le Magyarországon). Az erős ellenzéki támadások hatására („a gazdag migráns persze jöhet”) a kormány 2017-ben formálisan leállította ezt a programot. (A rossz nyelvek szerint sutyiban, kisebb mértékben folytatja még most is.)

3.4. Az év kormányzati szempontból még jelentősebb történései a következők.

2015-ben két időközi választás eredményeként megszűnik a Fidesz–KDNP kétharmados többsége, amelynek következtében a kormány nem tudja elfogadtatni a migránsüggyel kapcsolatos Alaptörvény-módosítást. Emellett egy

valóban „unortodox” kormányzati szervezeti intézkedés történik: a miniszterelnök politikai kabinetirodájából minisztérium lesz. Rogán Antal tehát nem tárca nélküli miniszter (ilyen megoldás ismert nemzetközileg), hanem egy politikai jellegű kabinetiroda élén „tárcaminiszter” politikai és közigazgatási államtitkárokkal. Nyáron az adóhivatal éléről Vida Ildikó lemond, nem annyira az amerikai kitiltás, hanem az adóhivatal átszervezésére vonatkozó kormányzati tervek miatt. Az átszervezés év végére befejeződik, e tárgyban törvény is születik, majd Tállai András államtitkárként irányítja a Nemzeti Adó- és Vámhivatal működését. Lázár János mint ún. kancellárminiszter a budapesti pénzügyi problémák miatt (főleg BKV) többször összezsap Tarlós István főpolgármesterrel, jelezve, hogy önmagában az azonos párthoz tartozás nem zárja ki a kormány–főváros-érdeklentéket. Furcsa jelenség, hogy márciustól Szili Katalin, az Országgyűlés korábbi MSZP-s elnöke miniszterelnöki megbízottként nemzetpolitikai területen tevékenykedik.

A magyar–amerikai viszonyban – bizonyos mértékben Andy Vajna filmügyi kormánybiztossá avanzsált hollywoodi producer kapcsolatrendszere folytán, aki időközben megveszi a TV2-t, és átállítja kormánypártivá – Colleen Bell nagykövet érkezése bizonyos fokú enyhülést hozott. Bell a nyáron a határvédelmet is elfogadottnak minősíti (voltaképp technikai határzár már régóta van az Egyesült Államok–Mexikó határon), bár az ezzel kapcsolatos kormányzati retorikát, a gyűlöletkeltésre, a félelemre építő stílust kifogásolja. Október végi, Corvinus Egyetemen tartott előadásában viszont – az általános amerikai politikának megfelelően – a nagykövet élesen kritizálja a magyarországi korrupció terjedését, a hatalomkoncentrációt, a civil szervezetek „vegzását”, a kormányzati médiatúlsúlyt. A bírálatot Szijjártó Péter persze azonnal visszautasítja: ez belügyekbe való beavatkozás.

Az MNB megveszi az osztrák tulajdonosoktól a Budapesti Értéktőzsdét. Az Országgyűlés mérsékli a banki különadót, ugyanakkor Patai Mihály, a Bankszövetség elnöke közli, hogy ez a mérséklés messze nem azonos mértékű azzal, hogy a külföldi banktulajdonosok – összefüggésben a devizahitelek forintra való átváltásával is – mintegy 4,5 milliárd euróval tőkésítették fel a magyar bankokat, ezzel tehermentesítve a magyar kormányzatot. Lázár János is bírálja a „földmutyit” – bizonyos mértékben alátámasztva a korábban ezért lemondott államtitkár, Ángyán József megállapításait. Novemberben törvény születik a *közigazgatási bürokrácia csökkentéséről*, decemberben pedig a csokról, azaz a családi otthonteremtési kedvezményről (ezt 2016 márciusában újabb, „nemzeti otthonteremtést” segítő törvény követi).

Év végén az Európai Unió–Törökország-megállapodás lényegében – a mai napig fennálló jelleggel – megszünteti az Ázsiából indult migránsáradatot,

ezáltal elég gyorsan a Magyarország déli határait nehezedő nyomást. A migrációs válsághelyzet – bár eddig jogilag nem szüntették meg – ténylegesen megszűnik, 2016-tól csak szórványos határátlépési kísérletek tapasztalhatók.

2015-ben több érdekes bírói ítélet is születik. Így a bíróság jogerősen megsemmisíti a Közbeszerzési Döntőbizottság azon döntését, amely a korábbi állandó győztes Közgép (Simicska Lajos tulajdona) kizárja a közbeszerzésből, és a bíróság az ugyancsak Simicskához tartozó Mahir Cityposter-perben (a főváros el kívánta távolítani, részben el is távolította a cég reklámozslóit) is Simicskéknak ad igazat. Első fokon bünteteskiszabó ítélet születik az ún. Sukoró-perben (akkor még csak felfüggesztett szabadságvesztés Tátrai Miklósnak és Csász Zsoltnak), Dávid Ibolyát és Herényi Károlyt viszont első fokon csak megrója a bíróság (ez az ítélet később jogerőssé válik). Ugyancsak felmentéssel, illetve Gergényi Péter esetében pénzbüntetéssel zárul a 2006-os zavargások kapcsán indított ún. rendőrtábornok-per. Felmentéssel végződik továbbá a moszkvai kereskedelmi képviselő eladása miatt hűtlen kezelés címén a korábbi oroszországi nagykövet, illetve Feksz Márta külügyi államtitkár ellen indított eljárás. Ezek a bírói ítéletek – hozzátenném még ehhez Biszku Béla elsőfokú felfüggesztett szabadságvesztés büntetését év végén (Biszku a másodfokú ítélet előtt meghalt) – meglehetősen felizgatják a Fidesz radikálisait, de a bíróságokkal kapcsolatos politikai kritikahullám 2016 elején bontakozik ki, amikor is 248 tárgyalási nap után, az ellentmondó szakértői vélemények folyamánaként is a Veszprémi Törvényszék több ezer oldal indoklással felmentő ítéletet hoz a 2010-es *vörösiszap-katasztrófa* valamennyi vádlottja tekintetében. Több vezető fideszes politikus szerint ezzel „mélyrepülésbe került az igazságszolgáltatásba vetett hit”. A bírósági szervezet vezetői – Darák Péter és Handó Tünde – visszautasítják a politikusi véleményszabadságra hivatkozó bírálatot, azt az igazságszolgáltatás befolyásolására irányuló kísérletnek értékelve. (Ez a csata azután folytatódik a kormányzati ciklus végéig, sőt áthúzódik a 2018-as választások utánra is.) Csúcspont: Orbán Viktor szerint a Kúria „intellektuálisan” nem nőtt fel feladatához, amikor 2018 májusában elutasította a Fidesz panaszát, amelyet az Országos Választási Bizottság határozata ellen emelt. (Szerintem nagyon is felnőtt, a Kúria törvényesen döntött.)

2015 egyébként a törvényhozás terén újabb dömpinget hozott, bár a 230 törvény elmarad a 2013-as 252-es csúcstól. Az arány még jobban eltolódott a módosítások felé: 148 törvénymódosítás, 25 új törvénnyel szemben. Az új törvények közül kiemelném a CXLIV. törvényt a közbeszerzésekről, amely az addigi lazaságok kiküszöbölésére irányult, vagy a magyar közigazgatás modernizálását célzó, elektronikus ügyintézés szabályozó CCXXII. törvényt.

A Lázár-féle deregulációs törekvések körébe tartozik az *illetékeket*, illetve a *hatósági eljárások díjait* csökkentő 2015. évi CXCV. törvény. A brókerbotrányok miatt a kormányzat kárrendezési intézkedéseket tett a tőkepiac stabilitása erősítése érdekében (CCXIV. törvény). Számomra a legkomikusabb a *Pálinka Nemzeti Tanács* törvénnyel köztestületté való nyilvánítása, amelynek következtében a pálinkatermelők és -kereskedők a Magyar Tudományos Akadémiával kerültek egy sorba.

3.5. A 2016-os év első fele az *oktatásügygel* kapcsolatos vitákkal, tüntetésekkel telik el, amelyek élén az ún. Tanítanék mozgalom áll, és pedagógus-sztrájkokba is torkollik. Ennek következtében a Hoffmann Rózsa közoktatási államtitkár követő Czunyné Bertalan Judit távozik, a közoktatás és a felsőoktatás irányítása egy kézbe kerül az egyre inkább a kormányzat erős emberévé váló Palkovics László kezében. A kormány kénytelen a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (Klik) decentralizálni, és ezzel kapcsolatban elhangzik Balog Zoltán miniszter később sokat hivatkozott megállapítása: „Túltoltuk a biciklit.” Budapest benyújtja pályázatát a 2024-es olimpiai játékok megrendezésére – ez az, amit a semmiből keletkező Momentum mozgalom népszavazási kezdeményezése 2017-ben „megfúr”, visszalépésre kényszerítve a kormányt, illetve a fővárost.

A kormány népszavazási kezdeményezést indít kora tavasszal a kötelező betelepítési kvóták elutasításáról – a népszavazás a résztvevők csekély száma miatt ugyan érvénytelen, de a szavazáson részt vevők óriási többséggel elutasítják a bevándorlást, és ezt a kormány a magyar emberek akarati nyilvánításaként fogja fel. Orbán folyamatosan támadja az unió vezető szerveit a „Brüsszelt meg kell állítani” jelszó alatt. Álláspontja szerint az unióban a federalisták és a szuverenisták csatája folyik, Magyarország az „Európai Egyesült Államok” helyett a „Nemzetek Európája” mellett áll, és bár Európát népvándorlás fenyegeti, az unió nem zárja le déli határait. Ami pedig azt az álláspontot illeti, hogy Magyarország talán a legtöbb támogatást élvezzi az unió kohéziós alapjából, Orbán azzal utasítja el, hogy ez a támogatás „jár nekünk”, mert megnyitottuk a piacainkat az unió előtt – „nem tartozunk egymásnak”, „ők is pénzt csináltak belőlünk”.

A kormány márciusban benyújtja a terrorizmus elleni törvénycsomagot, amelyet zömmel sikerrel átvissz az Országgyűlésen – e körben a Jobbik biztosítja a kormánynak a kétharmados többséget az Alaptörvény hatodik módosításához. E törvénycsomag alapján létrejön a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, és különleges biztonsági intézkedésekre is sor kerülhet az alapjogok korlátozásával. Az ellenzék élesen támadja a kormányt, és a volt köztársasági elnök, Sólyom László is úgy nyilatkozik a sajtóban:

„a rezsim fő jellemzője az erőszakosság, a központosítás, a kíméletlenség”, amely következtében a még szükséges társadalmi reformokat is „félreviszik”.

Az év során számos bírálat éri Matolcsy György tevékenységét, főleg az MNB alapítványai ügyében. Az MNB-elnök nem tudja megvédeni azt az álláspontját az Alkotmánybíróság előtt, hogy az alapítványokba kivitt pénz „elveszti” közpénz jellegét. Ugyanakkor a magyar gazdaság makromutatói egyre javulnak, a gazdasági növekedés már meghaladja a 2 százalékot, és a kormány teljes mértékben vissza tudja fizetni a 2008-as pénzügyi világválságkor a Világbanktól felvett hitelt. Lázár János kijelenti, hogy aki a jegybankot támadja, az a forintot támadja, Matolcsy pedig az általa végrehajtott intézkedéseket olyan „új merkantilizmusnak” nevezi, ami példát mutat egész Európának.

A 2016-os éven végigvonulnak Lázár János bürokráciacsökkentő intézkedései: kormányhivatalok létszámcsökkentése, számos háttérintézet, illetve hivatal megszüntetése. Júliusban Orbán Viktor jelentősen átalakítja a kormányserkezetet, tudniillik visszahozza az addig általa a Nemzetbiztonsági Kabinet kivételével megszüntetett kabinetrendszer. Létrejön Lázár János vezetésével a Stratégiai és Varga Mihály vezetésével a Gazdasági Kabinet.

A Simicska Lajossal való összeütközés után a takarékszövetkezeti integráció és a takarékbanki műveletei miatt a kormány fellép Spéder Zoltán, a másik jelentős fideszes gazdasági háttérhatalom ellen is, mégpedig büntetőjogi eszközökkel is. Végül is az ügy elcsitul, de Spédernek meg kell válnia gazdasági érdekeltiségei zömétől. Németh Lászlóné is nyugdíjba vonul, helyére a 2018-ban miniszterré váló Bártfai-Mager Andrea érkezik kormánybiztosként. Az ügyészség kérelmére az Országgyűlés felfüggeszti a koncepciók bűnügybe keveredett Mengyi Roland mentelmi jogát (nagyon bizonyítottan tűnik a vesztegetés, így „Voldemort nagyúrról” leveszik a kezüket).

4. A ciklus folytatása 2016 nyarától a 2018. tavaszi újabb kétharmados győzelemig

4.1. 2016. szeptember közepén megkezdődik az Országgyűlés őszi ülészaka, amelyen elfogadják az új polgári perrendtartást, illetve az általános közigazgatási rendtartást és közigazgatási bírósági perrendtartást. Ezzel lényegében befejeződik az alapvető anyagi jogi kódexek (Ptk., Btk.) után az ún. alaki, tehát az *eljárásjogi szabályozás újraalkotása* – a büntetőeljárás kódexet, valamint a választottbírói eljárásról szóló törvényt 2017-ben fogadják el. Ezek nagyon lényeges és pozitív lépések a magyar jogrendszer modernizálási folyamatában.

Újraszabályozzák a *sportigazgatás rendszerét* a 2004-es sporttörvény 2016. évi CXIX. törvénnyel való módosításával. Az állami finanszírozás tekintetében az Emberi Erőforrások Minisztériuma visszaszerzi korábbi hatásköreit a Magyar Olimpiai Bizottságtól, amelyből kiválnak és önálló köztestületté alakulnak a nem olimpiai sportágak, a fogyatékosok sportja, valamint a szabadidősport (utóbbiba beleértve a diák- illetve hallgatói sportot is). Az eddigi elnök, a győri polgármester, az olimpiai bajnok Borkai Zsolt helyére Kulcsár Krisztián kerül.

A javuló makrogazdasági helyzet („Magyarország jobban teljesít!”) honorálásaként a három nagy nemzetközi hitelminősítő (Standard & Poor’s, Fitch, Moody’s) megszünteti Magyarország ún. *bóvli besorolását*, amely nyilvánvalóan befektetésösztönző hatású. Ugyancsak kedvező a kormány számára, hogy az Európai Bizottság a Paks II. projekt közbeszerzési eljárását nem minősíti az európai szabályokba ütközőnek – később az Európai Bizottság az egész beruházást jóváhagyta. Az osztrák tulajdonú Mediaworks megszünteti a *Népszabadság* kiadását, amelyet a kormány tisztán üzleti-tulajdonosi döntésnek minősít. November végén az Országgyűlés – a Fidesz–KDNP és az LMP megállapodásának alapján létrejön a kétharmados többség – megválasztja az Alkotmánybíróság elnökét Sulyok Tamás ügyvéd személyében és a négy hiányzó alkotmánybíró. Az Alkotmánybíróság ezt követően meghozza a kormány által üdvözölt 22/2016. (X. 16.) AB-határozatot (ún. kvótahatározat), amelyben állást foglal a magyar alkotmányos identitás mellett.

Az amerikai elnökválasztáson meglepetésre – bár Hillary Clinton hárommillióval több szavazatot kapott, az amerikai elektori rendszer következtében – Donald Trump lesz az elnök, amit Orbán Viktor – már korábban is kiállt mellette – nagy lelkesedéssel üdvözöl. Akkor még nem tudhatta, hogy – szemben több szomszédos állam, így Románia vezetőjével – a kormányzati ciklus végéig Trump nem fogja fogadni. Robbantás, tehát merénylet történik Budapesten, de – rosszindulatú megjegyzések szerint a kormány pechjére – a terrorista nem migráns, nem muszlim, hanem „valódi magyar”.

Az év vége utolsó kormányzati eseménye, hogy Rubovszky György korábbi jóslatával ellentétben („Viktor nem engedi”) a Fidesz elnöksége felkéri Áder Jánost, hogy 2017-től ismét vállalja el a köztársasági elnöki teendőket ellátását, amely felkérést Áder János december 19-én el is fogadja. Ádert 2017 tavaszán ismét megválasztják, de a kétharmad hiányában csak a második fordulóban, az ellenzéki jelölt Majtényi Lászlóval szemben, aki az Országgyűlésben nyilvánosan kifejezheti a balliberális ellenzék bírálatát a kormánnyal szemben.

2016-ban egyébként az elfogadott törvények száma nem éri el a kétszázat, 190 törvényt hirdetnek ki, ebből majdnem 130 a törvénymódosítás (az új törvények száma nem éri el a harmincat).

4.2. 2017-ben a migránsválság kormányzati kezelése egyre jobban átmegy – egymással összefüggésben – a „sorosozásba”, illetve az egyes civil szervezetek, az ún. *NGO-k elleni fellépésbe*, amely természetesen fokozza az ütközéseket az Európai Unió egyes szerveivel (sőt az év végén már az ENSZ-szel szemben is), és végül az év végén, 2018 elején a *kormánypártok választási stratégiájának a középpontjába* – a magyar szuverenitás védelmére, a magyar emberek megvédésére hivatkozva, Berlusconi Forza Italiája után most Trump America First jelszavát magyarosítva (Nekünk Magyarország az első!) – a *migránsok betelepítése elleni kampány kerül*.⁷

Soros György két, jóval a migránsválság előtti újságcikkből „Soros-tervet” csinálnak – el is kellett küldenie Sziijártónak az osztrák kancellár számára, mert nem találta ezt a „tervet”. A Soros-terv lényege milliók (főleg muszlimok) betelepítése Európába és természetesen Magyarországra is. Tavasszal a kormány szigorítja a beutazási szabályokat (tranzitzőnák intézményesítése), majd folytatódik a migránsok elleni kampány a 2017. évi LXXVI. törvénnyel, amely címében a *külföldről támogatott szervezetek* átláthatóságáról szól, de voltaképp ennél jóval többet tartalmaz. Az átláthatóság biztosítása a Velencei Bizottság szerint sem kifogásolható, de ennek a közvéleménynek szánt negatív jellegű feltüntetéséről szóló rendelkezések nyilván *túlzóak*, és emlékeztetnek a külföldről támogatott szervezetek Oroszországban történt „külföldi ügynök” minősítésére. (A törvény ráadásul diszkriminatív is, mert például a több ezer sportegyesületet kiveszi a regisztráció köréből.) A törvény elsősorban a Soros György által létrehozott Nyílt Társadalom Alapítvány, illetve olyan emberi jogi, illetve korrupcióellenes, nemzetközi láncolatban tevékenykedő civil szervezetek ellen irányult, mint a Helsinki Bizottság, a Transparency International, illetve a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ). E szervezetek viszont „polgári engedetlenségi mozgalmat” hirdetnek, nem hajlandók az előírt regisztrációra. A kormány a felsőoktatási törvény módosításával fellép a CEU, a Közép-európai Egyetem ellen is (2017. évi XXV. törvény), felvetve az egyetem működésének esetleges megszüntetését. E törvények belföldi

⁷ A migránsválság általános elméleti értékelését lásd Rédei Máriától: *Mozgásban a világ. A nemzetközi migráció földrajza*. ELTE Eötvös József Kiadó, Budapest, 2007. A 2015–16-os helyzetről lásd Szabó Tibor: Biztonság vagy emberi jogok? in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 216–30. A szervezeti kérdésekről Móré Sándor – Szilvásy György Péter: A menekültügyi jogi szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/2.

tiltakozáshullámot indítanak,⁸ illetve kiváltják az Európai Parlament azon határozatát, amely élesen bírálja a magyar kormányt, és kötelezettségszegési eljárások is indulnak a magyar kormány ellen a civilek elleni fellépése miatt.

És amire a magyar kormány aligha számított: a CEU érdekében megszólal az amerikai kormányzat is. Lehet, hogy Soros György a demokratákat támogatta az elnökválasztáson, de ha amerikai intézményt támadnak – márpedig a CEU az –, akkor a belpolitika nem érdekes. (Orbán Viktor odáig ment, hogy „csalónak” nevezte ezt az amerikai egyetemet.) A CEU ügye amerikai szemmel a tudomány, a gondolat és a vélemény szabadság, egyben az amerikai tulajdon megsértése.

A magyar kormány „természetesen” éles hangnemben visszautasítja a bírálatokat. Az NGO-k külföldről kívánják befolyásolni a magyar kormányzást, „Brüsszel Soros befolyása alatt áll” – ezt még uniós biztosként Navracsics Tibor is helyreigazítja (neki is ugranak egyes radikális fideszes politikusok). Navracsics szerint Magyarország Európa és az unió része, a magyar kormány nem egy ellenséges hatalommal áll szemben. Az Európai Bizottság mint az unió kormánya „nem szokott újságcikkeket napirendre tűzni”. Orbán Viktor szerint viszont minden humanitárius engedmény (pl. családegyesítés) felhívás a keringőre: „gyertek, migránsok”. Amikor a humanitárius nemzetközi szervezetek vagy a nyugati kormányok kimentik a tengerből a migránsokat, objektíven az embercsempészeket támogatják. A bevándorlást meg kell állítani Európa külső határainál, amelyeket meg kell védeni, nem pedig a már bejött illegális bevándorlókat elosztani. Ebben a szellemben folyik az újabb nemzeti konzultáció a bevándorlás ellen, amelyben dominál a bevándorlásellenes többségi lakossági vélemény.

Minderre reagálva az Európai Parlament belügyi, állampolgári jogi és igazságügyi bizottsága Judith Sargentini holland zöldpárti képviselő jelentése alapján meghallgatást tart a magyar jogállamiságról, amely ún. LIBE-jelentést a kormány szóvivő, Sziijártó minősített hazugságok gyűjteményének, „boszorkányüldözésnek” nevez. Az Országgyűlés 2017. decemberben határozattal tiltakozik az Európai Parlament kormány szerint a Soros-terv végrehajtásáról szóló határozatával szemben (ezt az Európai Néppártból is 67 képviselő megszavazta), amelyet 2018 márciusában követ a kormány 1075/2018. (III. 13.) határozata, amely az ENSZ migrációs csomagjával kapcsolatos ajánlásával szemben foglal állást. (Most már az ENSZ elleni plakátok is megjelennek

⁸ A *Közjogi Szemle* 2017/2. számában a jogtudomány képviselői igen széles körben kiálltak a CEU mellett (pl. Lévay Miklós, Király Miklós, Földi András, Chronowski Nóra és sokan mások).

a budapesti utcákon.) A helyzet egyébként tulajdonképpen világos volt (Alaptörvény-módosítás nélkül is) – ezt sem az unió, sem az ENSZ sosem vonta kétségbe –, hogy *kizárólag* a magyar Országgyűlés, illetve a kormány dönthet a bevándorlás engedélyezése tárgyában, a magyar kormány hozzájárulása nélkül semmilyen kötelező befogadási kvóta megállapítása az unió közösségi szervei részéről Magyarország terhére nemzetközi jogilag nem lehetséges.

Függetlenül ennek tartalmi szükségtelenségétől, a migránsellenes kampány igen eredményesnek bizonyult a 2018. tavaszi választásokon, de a valós veszély jelentéktelenségére tekintettel indokolatlanul keltett félelem, hisztéria számos negatív jelenséggel párosult. Például Öcséden legális menekültcsaládok nyaralását zavarták meg rongálás bűncselekményével, fodrásztól kijövő kendős asszonyra hívták rá a rendőrséget stb. A kormány odáig ment, hogy a tagállamok közül egyedülként megvétózta a marrákesi csúcstalálkozón az unió és az afrikai országok közötti szabályozott, tehát legális migrációról szóló megállapodást. A kormány indoklása szerint ugyanis ez a megállapodás is abba az irányba mutat, hogy *a migrációt alapvető emberi joggá kívánják változtatni*, amely viszont veszélyezteti a nemzetállami szuverenitást, a nemzeti identitást, így végső soron a magyarság fennmaradását.

Szinte tragikomikus, amikor 2018 májusában az új agrárminiszter a parlamenti meghallgatásán a Kelet-Magyarországon felbukkant sertéspestisre azt mondja, hogy egy migráns eldobott zsömléjét ette meg a vaddisznó, és abból keletkezett a sertéspestis. Ugyancsak „sajátos”, hogy a jegybank elnöke az Amerikai Egyesült Államokat azzal vádolja, hogy meg akarta dönteni az Orbán-kormányt. Mindenesetre a kormány igényt támasztott az Európai Unióval szemben, hogy fizesse ki a 2015-ben – egyeztetés nélkül, a tagországok többsége ellenkezése ellenére – felhúzott déli zöldhatárt lezáró kerítés költségeinek felét (400 millió euró), amit persze az unió megtagad (a migránsválsággal kapcsolatos „normál” európai támogatást Magyarország természetesen megkapta).

4.3. Néhány jellegzetesebb nemzetközi eseményről még. A Paks II. beruházás előkészítése halad előre, ezzel összefüggésben a paksi polgármestert (aki atomerőmű-vezető volt korábban) kinevezik tárca nélküli miniszternek. Némileg komikusan a magyar kormány fellép egy román bíróság határozatával névviseleéstől eltiltott Igazi Csíki Sört forgalmazó társaság védelmében úgy, hogy a felperes Heineken dobozán lévő vörös csillagot önkényuralmi jelképnek minősíti, és törvényjavaslatot nyújt be az önkényuralmi jelképek kereskedelmi célú felhasználásával szemben („minden magyart megvédünk”). Mivel időközben egyezséggel lezárul Romániában a jogvita, a törvényjavaslat elalszik. Némi mosolyszünet következik be a lengyel–magyar viszonyban,

amikor Orbán Viktor – a lengyel tiltakozás ellenére – Donald Tuskra szavaz az Európa Tanács elnökválasztásánál.

A magyar külpolitika nehéz helyzetbe kerül *Ukrajna* miatt is. Az unió szankciókat alkalmaz Oroszországgal szemben a Krím bekebelezése miatt és Ukrajnát támogatja Oroszországgal szemben, amihez kénytelen-kelletlen az Orbán-kormány is csatlakozott, pedig – a lengyelekkel ellentétben – fejlesztetni kívánja a magyar–oroszl kapcsolattrendszert. Másrészt Ukrajnában – elsősorban persze az orosz kisebbséggel szemben – olyan *nyelvtörvényt* fogadtak el, amely hátrányosan érinti a kárpátaljai magyar kisebbség magyar anyanyelvi oktatását is. A magyar kormány élesen tiltakozik a törvény ellen, és sorozatosan megvétózta Ukrajna közeledési kísérleteinek elfogadását a NATO-ban és az Európai Unióban. Ez esetben viszont az ukránok mondják ugyanazt, amit mi mondunk, amikor az unióban össze akarják kapcsolni a magyar civilelleses fellépéseket az uniós támogatások csökkentésével, hogy két, össze nem függő kérdést nem lenne szabad összekötni. Sziijártó Péter kedvenc érve a külföldi bírálókkal szemben, hogy nem szerepelnek a magyar választói névjegyzékben – no, hát Sziijártó sem szerepel az ukrán névjegyzékben.

Jelentős külpolitikai siker ugyanakkor, hogy novemberben Budapest volt a házigazdája Kína és 16 kelet-közép-európai ország gazdasági találkozójának. Jelenős kínai hitelből épül a Budapest–Belgrád-vasútvonal (a beruházás észszerűségét ellenzéki oldalról többen vitatták). A magyar kormány – miközben a migránsokkal hadakozik a keresztény kultúra és a nemzeti identitás védelmében – egyáltalán nem gátolja, sőt támogatja a kínai bevándorlást, ingatlanvásárlást, kínai vendéglők, boltok stb. létrehozását nemcsak a fővárosban, hanem vidéken is. Szerintem a kínaiak sem tartoznak az európai keresztény kultúrkörbe.

4.4. Ősszel Kósa Lajos helyett – némileg összefüggésben Kósa Lajosnak egy csengeri özvegyasszony mesés vagyoni fiktív adományával, illetve édesanyja sertéstelepügyével kapcsolatban – Gulyás Gergely lesz a Fidesz frakcióvezetője, és Kósa Lajos a Modern városok kormányprogramot irányító tárca nélküli miniszteri posztot kapja. Az őszi Fidesz-kongresszuson a családpolitika irányítóját, Novák Katalin államtitkárt a Fidesz alelnökévé választják, Lázár János pedig szép lassan tudatosítja a közvéleménnyel, hogy 2018 után nem kíván kormányzati pozíciót betölteni.

Ami a „belső kormányzást” illeti, a gazdasági növekedés fokozódik, a 2018-as költségvetésben – amit szokás szerint már nyáron benyújtanak az Országgyűlésben – 4,3 százalékos gazdasági növekedéssel számolnak. A lakosság legtöbb rétegének életszínvonala nő, a bérek emelkednek, a közmunkaprogramok

általában sikeresek. A kormányzat a választási kampányban számos közérzetjavító intézkedést tesz: Erzsébet-utalvány a nyugdíjasoknak, családtámogatások növelése, téli rezsicsökkentés. Emellett – bár a bírósági eljárások még messzemenően nem fejeződtek be – kormányhatározatok születnek a gyanúsítás szerint Czegléd Csaba által megkárosított diákok vagy a Szeviép károsultjainak rendkívüli kárrendezéséről. Ezek a döntések azt célozzák – mivel az ellenzék alapvetően a kormányoldal állítólagos korrupszával kampányol –, hogy a baloldalon legerősebbnek vélt MSZP korábbi korrupszáját súlykolják a választókba. Ekkor ugyanis még Botka László volt az MSZP miniszterelnök-jelöltje, a csődbe jutott, szegedi székhelyű Szeviép-ügyet így hozzá kötik, Czegléd pedig Gyurcsány Ferencsel és a Demokratikus Koalícióval állt szorosabb kapcsolatban („baloldali pártok pénzbeszedője”). A kormánytájékoztatás több mint 1000 károsult diákról és 100 milliós kárról beszél a Czegléd-ügyben, a védelem szerint 11 károsult van 1 millió forint kárértékkel.

Az MSZP vezetése által egyre jobban cserben hagyott Botka ősszel visszalép, és az MSZP összeáll az Együttet otthagató Párbeszéd elnevezésű párttal, és miniszterelnök-jelöltje a zuglói polgármester, Karácsony Gergely lesz, aki mellett szerintem egyedül az szól, hogy ugyanúgy magas termetű az alacsony Orbánnal szemben, mint Botka.

A kormányzati médiafölény erősödik. Mészáros Lőrinc lesz az Echo TV és a legtöbb vidéki napilap tulajdonosa, Schmidt Mária megveszi a *Figyelőt*, Andy Vajna pedig számos vidéki rádiót. A „médiafronton” kizárólag a Jobbik képes a kormánypártokat támogató médiumokkal szemben fellépni, alapvetően Simicska Lajos tulajdonában álló cégek által biztosított hirdetőoszlopon, a miniszterelnököt és több, a kormányzathoz közel álló személyiséget „tolvajnak” minősítve. „Míg Ti dolgoztok, ők lopnak” – az ellenplakáton viszont Soros György nevű képe alatt a vele sosem találkozó Vona Gábor, Karácsony Gergely és Szél Bernadett (Kósa Lajos szerint Bernát) arca látható. Az ellenakció sajátos módon a kormánytól független államhatalmi szervtől, az *Állami Számvevőszéktől* jött: a Jobbik a politikai hirdetéseknel színlelt szerződések kötött, a piaci árnál jóval olcsóbban vásárolt plakáthelyeket, ezért több mint 300 millió forintba büntette. (Irodabérlés piaci árnál olcsóbb áron címen kisebb összegekkel a balliberális pártokat is megbüntette az Állami Számvevőszék – a Fidesz–KDNP-t nem vizsgálta.) Bár a büntetés végrehajtását és a következő évi költségvetési támogatásból való kizárást a választások utánra halasztották, az Állami Számvevőszék lépését az ellenzék Fidesz-párti akcióként értékelte, és főleg azt kifogásolta – szerintem megalapozottan –, hogy az Állami Számvevőszék egyoldalúan járt el, és a határozata ellen pedig semmilyen törvény biztosította jogorvoslati lehetőség nincs.

2017-ben 208 törvényt fogadtak el, ebből mintegy 125 a módosítás és 30-at megközelítő az új törvény. A törvények közül kiemelném a rég elavult törvényerejű rendelet helyébe lépő 2017. évi XXVIII. törvényt a *nemzetközi magánjogról*, valamint a *választottbírói törvényt* (2017. évi LX. törvény). Lényeges törvény az adóigazgatási rendtartás, illetve az adózás rendjének újraszabályozása (CLI., illetve CL. törvény). Az új polgári perrendtartáshoz kapcsolódva a 2017. évi CXVIII. törvény szabályozza a nem peres eljárásokat. Alapvető törvény a már említett, 2018. július 1-jén hatályba lépő új *büntetőeljárás törvény* (2017. évi X. törvény), a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének meghosszabbítása ellenzéki oldalról indult, de a kormány is magáévá tette (2017. évi CVI. törvény). A jogász hivatásrendek közül a 2017. évi LXXVIII. törvény újraszabályozta az *ügyvédi tevékenységet*, végül a 2017. évi CLXXXV. törvény a váltójogot helyezte új alapokra.⁹

4.5. A 2018-ban a lehető legkorábbi időpontra kiírt választások április 8-án *újabb kétharmados Fidesz–KDNP-győzelmet* hoztak. Előtte a budapesti értelmiség jó része nagy reményeket fűzött a jelentős lakossági részvétellel megrendezendő választásokhoz, mégpedig Márki-Zay Péter váratlan hódmezővásárhelyi győzelme után, amelyet független jelöltként, de nagyon erősen Jobbik-támogatással ért el (a baloldal elbűjt, sőt még baloldali jelölt is elindult Márki-Zayjal szemben). Orbán Viktor tanult a 2002-es vereségből, és teljes erővel ráhajtott a választási kampány finisére, szemben a tisztán saját pártérdek logikát követő ellenzékkel (ún. megélhetési politizálás). A baloldal képtelen volt a megfelelő együttműködésre a saját blokkján belül is, hát még a Jobbikkal (ún. taktikai választási szövetség bukása). Bár az RTL Klub, az ATV és a Klubrádió műsorait nézve-hallgatva sok nagyvárosi értelmiségi reálisnak látta a kormányváltást, nagyon nem ez következett be. Ahogy a Medián közvélemény-kutató helyesen előre jelezte, a kormánypártok – Budapest kivételével – kiütéses győzelmet arattak. Nevetségessé váltak a szavazatot alig szerzett „miniszterelnök-jelöltek”, a választók nagyon nem akartak osztozni a Jobbik győzelmében, nem vált be, sőt később az LMP-n belül pártszakadáshoz vezetett a „Változást! Most!” „most Szél-kormányt” jelszó. A választások után az utcára vonult csalódott tüntetők (akik persze állításuk ellenére nincsenek többségben) kormányváltás helyett most már inkább ellenzéki vezetőváltást kívántak.

⁹ A második és harmadik Orbán-kormányzás menetének áttekintésénél felhasználtam a Debreczeni József: *Az Orbán-rezsim 2010–2017? c.* hivatkozott könyve 321–63. oldalán lévő kronológiát, de a korábbi kötetekhez hasonlóan elsősorban Domány András: *Tizenkét hónap krónikája* c. sorozatából merítettem.

4.6. Viszonylag gyorsan, május 18-án megalakult a negyedik Orbán-kormány. Amíg a második és harmadik Orbán-kormányt nagy fokú személyi és szervezeti stabilitás jellemezte, a miniszterelnök – a megváltozott körülményekre hivatkozva – jelentősen átalakította kormányát. A legjelentősebb változások a következők:

a) A már meglévő stabil szakminiszterek – Pintér, Varga, Trócsányi, Süli – mellé érkező miniszterek túlnyomó többsége is szakember (Kásler, Benkő, Palkovics, Bártfai-Mager). A politikai irányítás egyértelműen a miniszterelnöknél koncentrálódik, a szakminiszterek politikai kiegészítését-kontrollját alapvetően a miniszterhelyettes parlamenti államtitkárok biztosítják (például Németh Szilárd a honvédelmi tárcánál). A kormányzat oszlopának minősíthető Pintér Sándor és Varga Mihály miniszterelnök-helyettesként vezeti a Nemzetbiztonsági, illetve a Gazdasági Kabinetet.

b) A korábbi, rendkívül felduzzadt Miniszterelnökség helyébe lényegében egyszerű szervezet lépett:

ba) a most már szűkebb értelemben vett Miniszterelnökség Gulyás Gergely vezetésével. A Miniszterelnökség belül – és ez szerintem jelentős előrelépés – létrejön egy másik Orbán vezetésével (névrokonság) a *stratégiai államtitkárság*. Mivel most folyik az unió 2020-tól terjedő időszakára vonatkozó költségvetés előkészítése, két államtitkárság is felelős az európai uniós ügyekért, amellyel természetesen diplomáciai vonalon a Külgazdasági és Külügyminisztérium, jogi vonatkozásban az Igazságügyi Minisztérium is foglalkozik. A Miniszterelnökség irányítja a központi közigazgatás területi részét – általános államtitkárság Tuzson Bence vezetésével, Budapesttel és agglomerációjával foglalkozó beruházásokra koncentráló államtitkárság Fürjes Balázssal, és idetartozik több, önkormányzati ügyekkel is foglalkozó kormánybiztos, miniszterelnöki biztos is. Ez a felállás feltehetően összefügg a 2019-es önkormányzati választásokkal;

bb) magához a miniszterelnökhöz kapcsolva a közigazgatási államtitkár (Bíró Marcell) vezette *Kormányiroda*, amely a napi operatív teendőkkel foglalkozik, és ide kötik be a *kormányzati monitoringot* (Központi Ellenőrzési Hivatal), a sok titkosszolgálat működésén alapuló, az információkat összefogó *hírszerzési koordinációs részleget*. A kormányiroda *koordinálja a minisztériumok közigazgatási államtitkárainak munkáját is*;

bc) a *miniszterelnöki politikai kabinetiroda*, amelyet változatlanul Rogán Antal vezet, egyben a kormányzati kommunikáció csúcsszerve. Ide került – számomra nem világos indokokkal – a turizmus, sőt az elektronikus közigazgatás is;

bd) végül az eddig a nemzetpolitikával általános jelleggel foglalkozó, KDNP-t képviselő miniszterelnök-helyetteshez került az Emmiből az *egyházzal és a nemzetiségekkel foglalkozó államtitkárság*. (A civilügyek, a civilekkel való kapcsolattartás viszont a Miniszterelnökségben maradt.)

c) A Fidesz által korábban képviselt álláspontot korrigálva megszűnik a Nemzetgazdasági Minisztérium, és ismét létrejön a klasszikus Pénzügyminisztérium. Viszont összhangban az Európai Unió által is kiemelt innovációs szükséglettel, Palkovics László vezetésével az eddigi Nemzeti Fejlesztési Minisztérium helyett Innovációs és Technológiai Minisztérium jött létre, amely magába foglalja az ipart és a közlekedést, de ide került a foglalkoztatáspolitikai is. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal éléről ezzel az átalakítással összefüggésben távozott Pálincás József professzor, a hivatal egyelőre fennmaradt. A nemzeti vagyon karbantartása és felügyelete egy új tárca nélküli miniszter, Bártfai-Mager Andrea feladata (bár egy sor állami vállalat különböző minisztériumok alá került), és a paksi beruházás is változatlanul tárca nélküli miniszter (Süli János) irányításával folyik.

d) Bár voltak ellentétes elképzelések, egyben maradt a külügy a külgazdasággal, és nem bomlott fel az Emberi Erőforrások Minisztériuma sem. Utóbbi élére Kásler Miklós orvosprofesszor került, akinek nyilvánvaló feladata az egészségügyben található anomáliák csökkentése (be is ígérte a hálapénz ciklus végére való megszüntetését). Kásler személye biztosítja egyben a konzervatív társadalomszemlélet erősödését, a családpolitikát pedig változatlanul Novák Katalin irányítja. A forrongó oktatásügy élére jelentős oktatásügyi szakember, Bódis József professzor (szintén orvos), a pécsi egyetem korábbi rektora került.

e) Az Igazságügyi Minisztérium élén megmaradt Trócsányi László professzor. A miniszterelnök elismerte, hogy a minisztérium eredményes munkát végzett mind az Európai Unióval kapcsolatos jogvitákban, mind a jogi hivatásrendekkel való kapcsolattartásban, és az alapvető kódexek is megszülettek 2018-ra, azaz a jogrend modernizált alapjai létrejöttek, a magyar jogrendszer színvonala erősödött.

A negyedik Orbán-kormány mintegy egyharmaddal bővült: nyolc szakminisztérium, két „miniszterelnökségi miniszter”, három tárca nélküli miniszter, valamint a miniszterelnök, aki mintegy miniszterként irányítja a kormányirodát (ez is unortodox megoldás, éppúgy, mint a politikai kabinetiroda minisztériummá nyilvánítása). Az is újdonság, hogy a miniszterelnök feladatköréről részletesen is rendelkezett kormányrendelet.

Bár a negyedik Orbán-kormánynak sincs hivatalos kormányprogramja, a kormányzat célkitűzései egyértelműek. (A kormányprogram hiányát

a miniszterelnök júliusi tusványosi beszéde tulajdonképpen pótolta.) A nemzeti szuverenitás kiemelkedő szerepet kap, és erős gazdasági kormányzás, centralizált közigazgatás és erős tömegkommunikációs médiamarketing kormányzás fog folyni a következő években is egy több elemében ultrakonzervatív társadalompolitikai ideológia keretében. A kormányt erős vezető irányítja, aki az 1990-ben bevezetett kancellári kormányzás lehetőségeit teljes mértékben kihasználva, a kormányzást de facto a félprezidenciális kormányzáshoz közelíti. A kérdés csak az, hogy ez a kormányzás mennyire fog változatlanul félpolgári, radikális, plebejus kormányzás jelleggel folyni, populistán, az utca emberének stílusában, vagy esetleg mégiscsak régi vágású kereszténydemokrata jellegre tud átváltani.

A negyedik Orbán-kormány felépítésére és a kormányzati célkitűzésekre a IV. részben még visszatérünk.

III. RÉSZ

A harmadik Orbán-kormány kormányzásának alapjellemzői

A 2014–2018 közötti kormányzás alapjellemzői lényegében *nem különböznek* a 2010–2014-es ciklusétól – *folytatásról* van szó, amelyben legfeljebb hangsúlyeltolódások következtek be, például a már említett erősebb nemzetközi aktivitás folytán.

Ezek az alapjellemvonások – amelyeket a következő fejezetekben részletesen elemezni fogunk – a következők:

- a) politikai kormányzás, mégpedig radikális tömegkommunikációs plebejus kormányzás (ún. populizmus);
- b) erős centralizált de facto prezidenciális kormányzás (ún. vezérdemokrácia);
- c) a nemzeti ügyek felturbózott kormányzása (ún. nacionalizmus);
- d) a jogállamiság átértelmezése a népszuverenitás jegyében (ún. népjogi felfogás);
- e) unortodox gazdaságpolitika továbbfejlesztése a harmadik eredeti tőkefelhalmozás útján (ún. gazdasági etatizmus);
- f) tradicionális humánpolitika (konzervativizmus).

Ez a *hat*, egyébként egymással szorosan összefüggő, egymásba átcsapó, bizonyos mértékben *komplex* ismérvek összességükben teszik ki az 1990–2010 közötti, ún. *governance*-szerű kormányzással gyökeresen szakító – sok tekintetben a *túlkormányzás*, a túlzáskormányzás jegyeit is viselő –, ugyanakkor eddig politikailag igen sikeres, tehát a lakosság többsége tudatának-ízlésének-akaratának megfelelő kétharmados parlamenti többségen alapuló, sajátos *government típusú magyar kormányzás lényegét*.

Azt pedig, hogy valamilyen különleges magyar kormányzási útról van-e szó, amely modellt képezhet, *mintául* szolgálhat Európa, de legalábbis Kelet-Közép-Európa számára (visegrádi országok), avagy *devianciáról*, a demokrácia útját elhagyó autokratikus kormányzásról kell beszelnünk, azaz féldiktatúráról, amely akár maffiaállamnak is minősülhet (sőt übereljünk: akár fasiszta mutáció), a IV. részben, az Összefoglaló értékelésben fejtem ki.

Egyet azonban előre kell bocsátani – Tölgyessy Péter nyomán¹ –: Orbán Viktor a nyugati demokráciák válságtüneteiből, illetve a rendszerváltozás után a Nyugatot követő magyar polgárosodás kudarciból kiindulva az eddigitől eltérő, más típusú választ kívánt adni a felmerült politikai-társadalmi-gazdasági változásokra: nevezetesen, *szembefordult* a nyugati civilizáció alapjául szolgáló piaci és jogállami renddel. Álláspontja szerint „elfáradtak” a nyugati jóléti állami megoldások, a liberális tömegdemokrácia „megrekedt”, így a nemzetállami protekcionizmuson-paternalizmuson alapuló hatalomgyakorlás

¹ Lásd Tölgyessy Péter: Kompország reményei in: *Hegymenet*, i. m., 9–12.

célszerűbb a magyarok számára, mint a nyugati példa követése – lásd Gyurgyák János vagy Orbán Krisztián elmélkedését a magyar mentalitásról.² Ez a felfogás határozza meg azt a nemzetinek minősített politikai-társadalmi-gazdasági célt, amelyet Orbán Viktor kormányzása követ, illetve elérni kíván.

Ehhez ugyancsak hozzátehető, hogy az Orbán-kormány a government alapjellemzőit meglehetősen sajátosan valósítja meg, bizonyos mértékben az elvi alapot *eltúlzottan* érvényesíti. A „bicikli túltolása” az egész kormányzást jellemzi a 2014–18-as kormányzati ciklusban. De így is aligha vitatható, hogy a Fidesz „a társadalom túlnyomó többsége pártjaként”, ugyanakkor „a történelmi tapasztalatok pártjaként” is kormányzott ebben az időszakban (Csizmadia Ervin) mint valódi nemzeti, a magyar „embereket”, azok akaratát képviselő kormányzat. Ez a kormányzás visszatért a magyar múlt fősodrához: a nyugati mintakövetés-polgárosodás húszéves korszaka kivételnek bizonyult a magyar történelemben.

V. FEJEZET

Radikális politikai kormányzás. Tömegkommunikációs plebejus kormányzás a populizmus és a neomachiavellizmus jegyében

1. A politika elsődlegessége – hatalomtechnikai professzionizmus

1.1. Orbán Viktor kormányzását összefoglalóan úgy lehet jellemezni, hogy „*politika mindenekelőtt*” (Tölgyessy Péter). Minden kormányzás politikai jellegű, de az orbáni kormányzás *különösen* az, szinte teljesen az. Ebben a kormányzásban nem valósul meg a közpolitika–közigazgatás–irányítás–közintézmény-menedzselés egyensúlya. Némi túlzással: a jogalkotás, a közigazgatás a politikai kormányzásnak pusztá eszközévé vált, a technokrácia, a szakmaiság a politika „szolgálólánya” lett. Ahogy Tölgyessy Péter mondja: „2010 óta a politika fogja össze az országot”, „a hatalmi racionalitás pedig fontosabb, mint az esetleges szakpolitikai igazság”.¹ A kormányzás alapeleme a *hatalomtechnika*, a politika művészete, vagy ahogy Orbán Viktor mondotta: „Amekkora a hatalmam, annyi a szabadságom.”

A 20. század második felében a *politika professzionalizálódott*, a *homo politicus* pedig – már Hobbes is írt erről – olthatatlan vágyat érez a hatalom iránt. Ebben a szakmában vagy talán hivatásban magától értetődő a sikervágy, a győzelemre való törekvés (lásd Orbán Viktor gúnyos megjegyzését: „Nyugaton az a jó demokrata, aki veszít”). A politika, a politikai hatalomgyakorlás „mesterséggé” vált, sajátos tudásanyagot követel meg. A politikai gyakorlatnak – és ez átmegy a kormányzati közpolitikán keresztül a kormányzásra is – speciális törvényszerűségei vannak, önállósult a technikája, az eszmerendszere.² A politika csak saját szabályai szerint ítélendő meg, „fel kell szabadítani más

² Lásd Gyurgyák János: Uralja-e a jövőt, aki a múltat uralja? in: *Hegymenet*, i. m., 51–74. Gyurgyák hivatkozik Ablonczy Balázs: *Keletre, magyar! A magyar turanizmus története* c. könyvére (Jaffa, Budapest, 2016), illetve lásd még Orbán Krisztián: Száz év szorongás. A magyar politika a felzárkózás ellen in: *Hegymenet*, i. m., 77–80.

¹ Lásd Tölgyessy Péter: Politika mindenekelőtt (Jog és hatalom Magyarországon) in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 35–37.

² Lásd erről két jelentős politikatudományi művet, nevezetesen Szabó Márton monográfiáját (*Diszkurzív politikatudomány*. Osiris, Budapest, 2016), illetve Török Gábor inkább népszerűsítő munkáját (*A lakott sziget. Utazás a politika világába*. Athenaeum, Budapest, 2017).

területek: erkölcs, gazdaság, esztétika fennhatósága alól” – írja Gyulai Attila.³ A politika imitációja maga a politika.

Kormányzás nincs hatalomtechnika nélkül, a homo politicus alapcélja voltaképp mindig is az állami közhatalom megszerzése, illetve megtartása volt. Az azonban nem mindegy, hogy a hatalmi politizálás, a pusztá hatalomtechnika *milyen erejű* a kormányzásban. És ez összefügg a már többször említett *neomachiavellizmussal*: a cél szentesíti-e az eszközt, azaz azt az elvet valljuk-e, hogy aki a helyesnek vélt politikai céllal egyetért, annak el kell fogadnia a cél eléréséhez szükséges, esetleg erkölcsileg erősen kétséges módszereket is.

Már volt szó róla, hogy ezen irányzat szerint a politikai gyakorlat legyen örökmozgó, mozgalmi jellegű, az ellenfelek számára kiszámíthatatlan, legyen mindig feszültség, legyünk örökös hadiállapotban. Teljesen érthető, hogy a hatalmat megszerző politikai erő él a hatalmával, döntésképes, kreatív, konfliktusfelvállaló. (Nem folytatunk „balekkormányzást”). Ugyanakkor a közhatalom gyakorlásával nem szabad visszaélni, tudniillik a hatalom jellemátalakító, csábít a visszaélésekre. A közhatalom például nem arra való, hogy a kormányzó (Machiavelli fejedelme) maga, illetve családja, baráti köre a közhatalom segítségével meggazdagodjon, a hatalmat gyermekeire átörökökíthetőnek tartsa (lásd a kazah elnök feleségét mint alelnököt). Ezen jelenség, illetve tendenciák ellen preventív biztosítékokat kell az intézményrendszerbe beépíteni. Ezek a garanciák ugyan adott esetben sérthetnek magánélethez, magántulajdonhoz való jogokat, de szerintem a hatalomkorlátozás alkotmányos alapelvének ebben a kollízióban erősebbnek kell lennie ezeknél a „privát” alapjogoknál.

1.2. Az állami közhatalmat mint politikai célt persze meg kell szerezni, illetve meg kell tartani. Ennek útja pedig a modern államokban a parlamenti *választások*. Ezek lebonyolítása a diktatórikus (totalitárius) államokban aligha problematikus – a kádári szoft diktatúrában is egyértelmű volt a 99 százalékos választási siker a Hazafias Népfront jelöltjei számára. Polgári demokráciákban azonban az ún. *parlamenti váltógazdaság esélyének* mindig reálisnak kellene lennie. A választási kampány lebonyolítása tehát alapvető hatalomtechnikai feladat, a mindenkorai kormányok, illetve ellenzékük számára egyaránt.

A második Orbán-kormány 2010-ben elemi erejű protestszavazás eredményeként került hatalomra az előző kormány választási szabályozása alapján. Az előkészítés persze a Fidesz részéről ez esetben is *professzionális* volt, az egyetlen karizmatikus balliberális politikussal szemben (Gyurcsány Ferenc) karrier-gyilkosság, korrupciós perek szorgalmazása vezető politikusokkal szemben

³ Lásd ezt az ún. politikai realizmust: Gyulai Attila: A politika mint politikai probléma. *Politikatudományi Szemle*, 2016/4., 67–84.

(pl. Simon Gábor vagy Molnár Gyula ügye), az alapvető köztestületek, illetve érdeképviseletek vezetésének ellenzékéből való megszerzése stb. A 2014-es és a 2018-as választások megnyerése – mégpedig parlamenti kétharmaddal – azonban már sokkal bonyolultabb feladat volt. Ennek fő elemei:

a) Voltaképp az egész kormányzati ciklust a kormány *végigkampányolta*, és szinte észrevétlenül mentek át a hivatalos kampányidőszakba;

b) A választási kampányt alapvetően a *kormányapparátusból* folytatták, a miniszterelnök is személyesen kampányolt, voltaképp ő állt a kampány élén. A kormány és a párt egybecsúszását a 2018-as választásokon az EBESZ kifogásolta ugyan, de ez bizonyos mértékben nem magyar sajátosság, eléggé általános nemzetközi tendencia. A választások hőse a kormánypártok részéről a miniszterelnök mellett nem vitásan Rogán Antal volt, akinek minisztériuma magas technikai hatásfokon szervezte a kormányzati választási kommunikációt. Ugyanakkor a „mélyben” szinte láthatatlanul, rendkívül aktív szerepet játszott a *Fidesz pártapparátusa* is, amelyet a pártigazgató szervezetten és igen hatékonyan mozgósított a választásokon való részvételre (ún. Kubatov-lista);

c) A *választási rendszer* jogszabályi kialakítása a kormánypártok részéről, amelyre a kétharmados parlamenti többség széles körű lehetőséget adott (választási körzetek kialakítása, a külföldön élő, illetve tartózkodó magyar állampolgárok differenciált kezelése stb.);

d) A később még tárgyalandó tömegkommunikációs felfogás jegyében rendkívül leegyszerűsített választási program. Nem kell az eredményeket részletesen taglalni, a kormányzás célkitűzéseit részletesen ecsetelni. Egy-egy *alapvető népszerű szlogent* kell középpontba állítani – ez 2014-ben a rezsi-csökkentés, 2018-ban a migránsbefogadás elleni fellépés volt, mindkettő (de főleg az utóbbi) erős nemzeti jelleggel („Nekünk Magyarország az első!”). Ezt kiegészítették az ellenzéki pártok lejáratásával, elsődlegesen a legerősebbnek vélt Jobbik ellen. (A Jobbik elnöke, Vona Gábor mint homoszexuális múltú, muszlimbarát ember stb.) A választók csak azt érzékelhették, hogy a rezsi-csökkentés növeli a jövedelmüket, egyáltalán nem tudták érzékelni, hogy a világpiaci árak esése miatt esetleg egy piaci megoldás hosszabb távon az energiaárak nemzetközi esése miatt előnyösebb lett volna esetleg számukra, mint a hatósági beavatkozás. (Nem véletlenül háborodott fel „Rezi Szilárd”, amikor egy multi olcsóbban kezdett számlázni.)⁴ Azt se érzékelték, hogy 2016

⁴ A rezsi-csökkentés politikai értékelését lásd Bölcskei Balázs: Rezsi-csökkentés. A közpolitikai változás mint politikai innováció. *Politikatudományi Szemle*, 2015/4., illetve szakmai oldalról Horváth M. Tamás: A fáraó varázsa. A rezsi-csökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*, 2016/3.

óta a migránsveszély Magyarországon már nem reális, a migránsok miatti félelem az egész társadalmat áthatotta, amellyel szemben csak egy biztosítékot láttak, nevezetesen az orbáni kormányzás folytatását;

e) A választási kampány erős tömegkommunikációs alátámasztása a köztelevíziók, rádiók, illetve a „baráti” kereskedelmi, elektronikus médiumok, illetve a kormányközeli üzletemberek által jórészt felvásárolt vidéki sajtó útján, valamint a széles körű központi plakátkampány.

Nagyon jó példa arra, hogy Orbán Viktor mennyire tanult a 2002-es választási kudarcból (elkényelmesedés). Ugyanis a közvélemény-kutatásokkal ellentétes hódmezővásárhelyi választási vereség Orbán Viktort arra vezette, hogy részben minden pártbeli-kormányzati erőt mozgósítson a választásokra, részben személyesen is járta az országot a siker érdekében. Ehhez hozzáteendő, hogy a helyi önkormányzatok túlnyomó többsége Fidesz-vezetés alatt állt. Így a kisebb települések vezetői, a polgármesterek eredményesen tudták a helyi közhangulatot, illetve választási hajlandóságot a Fidesz javára befolyásolni (pl. közmunka-biztosítással, segélyezéssel, ajándékozással stb.).

Míg főleg a balliberális ellenzék igen gyengén kampányolt, főleg a *kormányzati korrupcióra* helyezve a súlyt, ami utóbbi viszont alig volt hatással a választókra (lásd a legjobban támadott Kósa Lajos fölényes győzelmét Debrecenben), addig a kormányzat professzionálisan tevékenykedett a kampányban, ebben „persze” bizonyos mértékben nem tisztességes eszközöket is felhasználva (lásd az Állami Számvevőszék 2017. végi, 2018. eleji „zavarórepüléseit” kizárólag az ellenzéki pártok ellen, különös tekintettel a legveszélyesebbnek tartott Jobbikra). Természetesen ehhez a kormánynak ugyebár semmi köze sem volt, az Állami Számvevőszék kormánytól független szerv.

A választások mind a három esetben fölényes győzelmet hoztak a Fidesz–KDNP javára. A nemzetközi ellenőrző szervek – bár szinte természet-szerűen tettek bíráló észrevételeket is – elfogadták a választási eredményt, egyértelműen kijelentették: *nem történt választási csalás*. A második és harmadik Orbán-kormány legálisan került hatalomra, lényegében kétszer annyi szavazatot szerzett, mint a megosztott balliberális ellenzék együttesen. Mindez erős legitimitást is ad a kormányzati hatalomnak, különösen azért, mert már harmadszor szerzi meg a parlamenti kétharmadot, miközben erős társadalom- és gazdaságátalakító tevékenységet végzett, és ennek keretében számos érdekcsoport „tyúkszemére lépett”. Ez bravúros politikai teljesítmény a javából, és ezt Nyugaton is értékelték.

Személyes véleményem, hogy a 2010 előtti és tulajdonképp *bármilyen választási rendszer* esetén is a Fidesz–KDNP nyerte volna meg a választásokat, szerzett volna a kormányzáshoz szükséges többséget 2018-ban, legfeljebb nem

lett volna kétharmada a parlamentben. A választások után pedig most páholyból nézheti, hogy esik szét a Jobbik, milyen széthúzás tapasztalható az LMP-ben és az MSZP-ben. A még megmaradt balliberális szavazók felháborodása már sokkal inkább a saját pártjaik vezetése felé fordul, azt jobban kívánja leváltani, mint a Fidesz-kormányzást. Mindezt az országgyűlési választások után lebonyolított néhány helyi önkormányzati választás eredménye jól bizonyítja – a Fidesz támogatottsága most már több mint kétharmad.

1.3. Természetesen egy politikus sem mondhatja, hogy a célja pusztán a hatalom megszerzése és megtartása, az azzal való élés mámore, boldogsága, önmegvalósító ereje. Ezt mondják és sokszor ezt is érzik: a kormányzati hatalmat azért kívánják megszerezni-megtartani, hogy a *közérdeket*, a *közjót* szolgálják. Általában a kormányzati vezetők tudatában is az van, hogy ők az ország, a nemzet érdekében cselekszenek, és ezért véleményem szerint minden kormányról – mindaddig, amíg az ellenkezője „schwarz und weiss” be nem bizonyosodik – *vélelmezni* kell, hogy nem saját magánérdekéből (pl. saját meggazdagodása érdekében), hanem közérdekből tevékenykedik, a felfogása, megítélése szerinti közjót kívánja szolgálni. A „felfogása szerint” kitétel azonban már mutatja, hogy a közjó meglehetősen szubjektív fogalom, emellett adott országban és annak adott történelmi periódusában a közérdek viszonylagos, hiszen pl. a hosszú távú érdek ütközhet a rövid távú érdekekkel, továbbá a társadalomban számos érdek – generációs, területi, szakmai stb. – ütközik is. A kormányzat közpolitikáját alapvetően befolyásolja a kormányra kerülő politikai erők *világnézete, ideológiája*, társadalmi meghatározottsága, beágyazottsága, kultúrája – az orbáni kormányzásra különösen jellemző a *generációs, illetve származási küldetéstudat („új honfoglalás”)*. A közjó felfogásában természetesen megnyilvánul a kormányzó pártok víziója, vágya, de azért nem tud elszakadni a *realitásoktól*, azaz az adottságoktól, a tradícióktól, illetve a nemzetközi környezettől. Ezért különböztetett meg Hankiss Elemér „eszei közérdeket”, virtuális közérdeket, manifeszt közérdeket vagy fiktív közérdeket.⁵ A híres amerikai publicista, Walter Lippmann szerint pedig „közérdek az, amit az emberek akkor választanak, ha tisztán látnának, racionálisan gondolkoznának és önzetlenül és jóindulatúan cselekednének”. Ez azonban általában nincs így, és ezért a kormányra kerülőknek maguknak kell meghatározniuk, hogy milyen, általuk közérdeknek minősített célt kívánnak szolgálni kormányzásuk során.⁶ Ez 2010 óta az orbáni kormányzás esetében

⁵ Lásd Hankiss Elemér: Állam és közérdek in: *És mi lesz, ha nem lesz?*, i. m., 68–83.

⁶ Lásd az ezzel kapcsolatos irodalomból Sajó András: Közérdekkfogalom (Értelemadási kísérlet). A Peschka Vilmos tiszteletére kiadott kötetben. Akadémiai, Budapest, 1999, 239–69.

egyértelműen az erős nemzeti kormányzás a „magyar emberek akaratának” megfelelően. Ez a jó kormányzás. Más kérdés, hogy ezt az akaratot – amelyet a második és harmadik Orbán-kormány társadalmi konzultációk sorával is „megismerni” kívánt – befolyásolni lehet, és a kormányzat ezt a befolyásolást erősen gyakorolta is. A tömegkommunikációs kormányzás alapcélja, hogy az *emberek azt akarják, amit mi* – nevezetesen a kormányzók – akarunk, így például a migránsveszéllyel gyakoroljunk hatást az emberek zsigeri indultaira, a bennük bujkáló félelemérzetre. És ebből a szempontból a harmadik Orbán-kormány igen hatékonyan tevékenykedett, professzionálisan alkalmazta az új típusú manipulatív tömegkommunikációs hatalomtechnikát, befolyásolást.

2. Radikális populista plebejus kormányzás

2.1. Az orbáni kormányzás igen jó megjelenítője annak az új nemzetközi politikai irányzatnak, amelynek gyökerei Machiavellihez, illetve főleg modern megjelenítőjéhez, *Carl Schmitt*hez fűződnek.⁷ Ennek az irányzatnak – amely bizonyos mértékben nemzetközi tendenciává vált (lásd Donald Trump győzelmét és kormányzati stílusát) – a főbb elemei leegyszerűsítetten a következők:

a) a politika lényege a *harc*. Harchoz pedig ellenség (nem ellenfél, ellenség) kell.⁸ Az ellenséget politikailag *meg kell semmisíteni* (persze már nem fizikailag, mint a Borgiák Velencében mérgezett étellel, hanem politikailag, pl. karriergyilkossággal, nevetségessé tétellel, politikailag kezdeményezett perekkel). Ebben a küzdelemben nincs kegyelem, kiegyezés, megállapodás (vagy csak ha nagyon kell, rövid távon, taktikai jelleggel). Ezt fejezi ki Török Gábor úgy, hogy a politika „*veszélyes üzem*”, ölelni és ölni egyaránt képes.⁹ A harcban pedig nincs semleges zóna, valaki vagy hozzánk tartozik, vagy az ellenséghez. Közép nincs, tárgyilagosság nincs, elfogadott bírálat sincs. Nincs önbírálat, még ha ez jogos lenne is, hiszen ez az ellenséget segíti. Nem lehet a „mi emberünket” cserben hagyni, ki kell mellette állni még akkor is, ha durván hibázott, mert ha nem, úgy az ellenséget segítjük. Márpedig

Schlett István: Politika és közérdek – avagy van-e, ami nincs. *Századvég*, 2009/1.; Koi Gyula: Lehetséges értelmezési tartományok a közérdek köréből. *Állam és Jogtudomány*, 2005/1–2.

⁷ Lásd erről Szűcs Zoltán Gábor: *A politika autonómiájától a politika primátusáig. Eszméletörténeti vázlat*. *Századvég*, 2015, 115–35.

⁸ A politikai ellenségkeresési irányultságról lásd Szabó Márton: *Diszkurzív politikatudomány*, i. m., 284–87.

⁹ Lásd Török Gábor lövedékelméletét in *A lakott sziget*, i. m., 283–86.

Orbán Viktor a 2014–2018 közti szakaszt végigharcolta – tele vannak katonai hasonlatokkal a beszédei (pl. terepasztal, kézítusa stb.) –, és mivel a belső ellenfelekre lényegében a korábbi kormányzati szakaszban már megsemmisítő vereséget mért, a harmadik Orbán-kormány a küzdelmet alapvetően *nemzetközi színtérre vitte át*.

b) A politikai küzdelem az információs forradalom eredményeként erősen *perszonalifikálódik*, a vezető politikusok *celebbé* válnak. A kormányzati erők élén a miniszterelnök, Orbán Viktor áll, ő személyesíti meg a jót, a „magyar emberek” érdekeit. (A CÖF Békemenetei is alapvetően nem a Fideszért, hanem személyesen Orbán Viktor „védelmében” jöttek létre.) A túlsó oldalon pedig – úgy, mint Skywalkerrel szemben Darth Vader – a gonosz ellenség áll, így belöldön sokáig (és némileg ma is) Gyurcsány, vagy a harmadik Orbán-kormány idejében már Soros György. Ebben a tekintetben a morális szempontot ez az irányzat buta értelmiségi hezitálásnak minősíti.¹⁰ Valamikor Soros minket segített, akkor valódi demokrata volt, de most a nyílt társadalom elképzelése ellentétes a mi kormányzatunk célkitűzéseivel, tehát így közveszélyes milliárdos spekuláns lett. Orbán Viktor a viselkedésével, beszédmódjával nagyon is megfelel a karizmatikus vezetővel szemben támasztott követelményeknek.

c) A politika lényege az erő, illetve az erő skrupulusok nélküli érvényesítése („erősebb kutya diszkrét bája” – Gombár Csaba). A politikában állandóan mozogni kell, *dönteni kell*, újítani kell, kreativitás kell – a stabilizáció hiba. Nem kell egyezkedni, ki kell iktatni a kompromisszumokat, ezek helyett konfliktusokat kell gyártani és azokat erővel megoldani. Nem vagyunk gyávák, mi a „fasza gyerekek vagyunk”. A rövid távú múlttal lehetőség szerint szakítani kell (a távolabbi azonban szóba jöhet, lásd a Horthy-korszakra visszamerengő konzervativizmust), mindig újabb és újabb politikai-gazdasági-társadalmi célokat kell kitűzni. A küzdelem tehát állandóan folyik, ehhez pedig mindig újabb és újabb ellenség kell, ha nincs, akkor majd csinálunk. A jó kormányzás tehát *radikális*. A küzdelmet pedig akkor lehet a legjobban dramatizálni, ha állandósultan válságokra hivatkozunk, azaz *válságkormányzást* folytatunk,¹¹ 2010-ben pénzügyi-gazdasági válságszituáció volt, 2015 óta migránsválság – a kormány 2018-ban is fenntartotta az országos migránsválsághelyzetet, amikor pedig csak szórványos határsértések történnek egyes délkeleti megyékben. (Ezzel kapcsolatban beszél Krekó Péter „tömegparanoia-keltésről”.)

¹⁰ Lásd Körösi András: Weber és az Orbán-rezsim: plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2017/4.

¹¹ Lásd Körösi András – Illés Gábor – Metz Rudolf: Kontingencia és politikai cselekvés. A politikai vezetők szerepe válsághelyzetben. *Politikatudományi Szemle*, 2017/1.

Nem kell következetesnek lenni, mert az csak az ökörré jellemző – miért baj az, ha mást mondunk Brüsszelben, mint odahaza? A magyar közvélemény előtt nyugodtan szidhatjuk a brüsszeli bürokratákat, kint a színpalak mögött viszont szívélyes megbeszéléseket folytatunk velük (ún. pávatánc). Voltaképp nem azt kell figyelni – mármint a valódi elemzőknek –, amit mondunk (hiszen az csak kommunikáció), hanem amit ténylegesen csinálunk. A kormányzást a *virtus* és a *fortuna* jegyében kell folytatni, bátornak kell lenni, fel kell vállalni a kockázatot, mert gyáva népnek nincs hazája. Az ilyen típusú kormányzás bizonyos mértékben persze *hazárd kormányzás* – lehet, hogy Orbán addig huzigálja a zömmel alvó uniós oroszán bajuszát „Állítsuk meg Brüsszelt!” plakátjaival, amíg egyszer felébred, és még félálmból is jön a Sargentini-jelentés. Másrészt ezt a kettősséget jóval nehezebb lesz Oroszországgal, Putyinnal szemben folytatni. Egyszer megszavazni az EU Oroszországgal szembeni szankcióit a Krím félsziget annektálása miatt, majd Moszkvában elítélni ezeket a szankciókat. Egyszer azt mondani, hogy Magyarországot „Keletről” fenyegetik, tehát kell a NATO, máskor viszont Oroszország baráti nagyhatalom. Örökké ez nem fog menni.

d) Mivel a közhatalmat megőrizni, a kormányzást folytatni akkor lehet, ha megnyerjük a választásokat, a kormányzást, annak kommunikációját a választópolgárokra kell irányítani. Szakítani kell az eddigi elitkormányzással, tömegpolitikára van szükség. *elitellenességre*. Az utca emberére kell irányítani a kormányzati politikát, illetve kommunikációt – ún. átlagemberből jóval több van ugyanis, mint tudósból vagy művészből, tehát őket kell megnyerni. Ehhez pedig *manipulálni* kell, *virtuális valóságot kell képezni* az emberek számára, adott esetben hazug vagy elferdített tényállításokkal. (Bakk Miklós: „a hazugság a politikai küzdelem epifenoména”.¹²) A kommunikáció pedig akkor hiteles a tömegember számára, ha az ő nyelvén szól – indul a „kocsmapolitizálás”, az ízléstelenség (lásd Pócs képviselő „soros disznóját”), a kritikára való útszéli arrogáns reakció (Szolnokon „vén kurvák akadékoskodnak”), a „szellemi mosdatlanság” (Tamás Ervin). A választópolgárt „médiaszavazóvá” kell változtatni, ehhez pedig tematizálás, leegyszerűsítés, bulvárosodás szükséges a kormányzásban is. *Leegyszerűsített szlogenekkel* kell dolgozni, azokat *ismételgetni* úgy, hogy azzal akár a legprimitívebb embereket is meg lehessen nyerni – erre pedig tökéletesen alkalmas a Facebook nyelve, a twitterezés, ahol igen kiválóan lehet káromkodni. (Ennek élharcosa eredetileg a kormány részéről Deutsch Tamás volt, akit Csányi Sándor ezért Twitter-huszárnak is nevezett.) Az interneten kommentekkel is lehet a közvéleményt befolyásolni,

¹² Lásd Bakk Miklós: A hazugság a politikában. *Politikatudományi Szemle*, 2016/4., 120.

akár hamis híreket terjesztve. A politikai ellenfelet le kell járatni, bűnözővé nyilvánítani vagy nevetségessé tenni, botránypolitizálást folytatni, családja múltjáról, hozzátartozóiról leleplező adatokat közölni stb. Nem szabad visszarettenni a demagógiától, a „gagyi cirkusztól” (Kéri László), a giccstől, mert politikailag hasznos lehet.

2.2. Így jutunk el a *plebejus kormányzáshoz* az ún. *politikai embertan* keretében. Ilyen plebejus kormányzást folytatott Orbán Viktor 2010 óta – igen sikeresen. Az először 16, majd 15 százalékos jövedelemadóval megszerezte a felső középosztály támogatását, a közmunkaprogrammal a legszegényebb rétegek (és ezen belül a cigány lakosság) többségének támogatását, a családtámogatások hatottak a nagycsaládosokra, a különböző utalványosztások, kisebb járadékemelések a nyugdíjasokat befolyásolták. A bűnözés látványosan csökken, a közbiztonság erősödik, a migránsválsággal való riogtatás, félelemérzet felkeltése szintén igen hatásos. Végül a lakosság jelentős részének tetszenek a kormány vezetőinek *látványos beszédszövegei* a nagyhatalmak vezetői terhére, pl. Obamának, Merkelnek vagy az unió vezetőinek – „az Európai Uniót úgy vezetik, mint egy vidéki kócerájt”, a belga vagy a holland miniszterelnök, illetve a luxemburgi külügyminiszter pedig egyszerűen „ostoba”. Ez a stílus nemzetközi szinten ugyan szerintem kárt okoz az országnak, de nagyon tetszik az „egyszerű” embereknek, az utca népének. A vitákat pedig kerülni kell, ha mégis vannak, a feltett kérdéseket elkerülő válaszokat kell adni, arrogánsnak, agresszívnek kell lenni, különösen a „médiamunkásokkal” szemben, akik „kollektíven zaklatják” a kormányzati vezetőket.

Mindez megalapozza azt a minősítést, hogy a harmadik Orbán-kormány *még populárisabb* kormányzást folytatott, mint a második. Az orbáni kormányzás az *európai populista kormányzás egyik élharcosává* vált ún. pusztapopulizmusként. A populizmus ugyanis ma már egyértelműen – ha még nem is vezető, de – erős nemzetközi tendencia (és széles körű szakirodalma is van). Ugyanakkor vannak olyanok, mint például Almási Miklós, akik a bunkók világalumálról beszélnek ezzel kapcsolatban (pl. tényleg szörnyű, hogy Trump elnök néhány megnyilatkozása kapcsán milyen nyelven, stílusban twitterezik). Orbán Viktor még öltözködésében is igyekszik megszerezni az utca emberének rokonszenvét: nemzetközi tanácskozásokon buggyos nadrág, kézfogás úgy, hogy a másik kéz a zsebben stb. (Számomra ez szörnyű.)

Antal Attila kitűnő monográfiájában részletesen elemzi a különböző típusú populizmusokat és azok sikerét. A populizmus mögött a *társadalmi igazság iránti vágy* húzódik meg, amelyet a kormányzás fel tud használni céljai elérésére. A populizmus természete szerint szükségképp *elitellenes, technokrácia- és szakértelem-ellenes*, emellett szükségképp *antiliberális*, ellenérzései vannak

a jogállamisággal szemben is.¹³ Ne beszéljenek velünk bonyolultan, szakmai nyelven, tessék egyszerűen, világosan, az igazságot határozottan kimondani a politikában is. Hangoztatni piacellenes, bankellenes lózungokat (pl. az ország legismertebb – egyébként zömmel magántulajdonú – bankjának vezetőjét nyugodtan lehet az ország legnagyobb uzsorásának nevezni), szidni a multinacionális vállalatokat a nemzeti önérzet és a magyar kis- és középvállalatok védelmében, miközben ténylegesen az adókedvezmények tömegét biztosítjuk részükre ún. stratégiai megállapodásokkal. (Ezt nevezik a média-szakirodalomban „valóságelhajlásnak”.) Dicsérni kell a fizikai munkát, ki kell állni a magyar iparért (szakmunkásképzés megújítása, nem kell annyi bölcész, jogász), de persze lehetetlen újból a vas és acél országává válnunk. (Kicsit rosszindulatúan mindezt akár a marxista tanítások tudatalatti felújításának is nevezhetjük.) Erős kormányzást kell folytatni – és ez szükségképp ellentétes részben a hagyományos parlamentarizmussal, részben a hatalommegosztás elvével. A racionális döntéshozatallal szemben a populizmusban az *érzelme*, a *vágyak* dominálnak – az irodalomban a populista politikát az „indulatokkal való játszadozás” művészetének is nevezik, mintegy a saját sorsával való elégedetlenség levezetésének eszközeként (Krekó Péter). A nemzeti érzés abszolutizálása, a történelmi sérelmek felelevenítése, „az egész világ ellenünk van” gondolatvilág szintén a populizmus körébe tartozik. Igenis *merjünk újra nagyok lenni*. Magyarország kokárda a világ kalapján, „szlovákok, nincsen nektek hazátok”, „a szlovák egy olyan cseh, aki tud magyarul”. (Borzasztó.) Erdély-Erdély pedig ismét Magyarországé lesz – kiabáljuk a meccsen. Ezekkel az érzelmekkel Orbán Viktor nagyszerűen játszik, ezen hatalomtechnikai eszköz kiváló mestere a belpolitikában („érzelempolitikus”), miközben persze a külpolitikában ezeket az érzelmeket eltünteti, például kiváló viszonyt épített ki a szlovák kormánnyal. (Fico éppúgy Berlusconi-tanítvány, mint Orbán.)¹⁴

¹³ Lásd Antal Attila: *A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán*. Napvilág, Budapest, 2017. A populizmus újabb irodalmából lásd pl. Csepeli György: A populizmus mint közösségi hisztéria. *Kritika*, 2015/1–2., 2–4. Enyedi Zsolt: Paternista populizmus a Fidesz és a Jobbik ideológiájában. *Fundamentum*, 2015/2–3.

¹⁴ Lásd az érzelempolitikát Tallár Ferenc: Populizmusok és demokráciák, avagy a politika újraécsozt színpada. *Politikatudományi Szemle*, 2017/4., valamint Krekó Péter: *Tömegparanoia. Az összeesküvés-elméletek és az álhírek szociálpolitikája*. Athenaeum, Budapest, 2017.

3. Tömegkommunikációs kormányzás

3.1. A 20. század végétől dominál a közpolitika „mediatizációja” (Török Gábor). A modern politikai kormányzás tömegkommunikációs kormányzás, *médiamarketing kormányzás*, a kommunikáció a kormányzás alapvető eszköze, „rítus”, néha tulajdonképpen már tartalmává is válik, adott esetben tényleges kormányzati termék nélkül működik. A médiamarketing kormányzást Orbán Viktor már az első kormányzása alatt is bevezette, szinte belerobbantotta a magyar közéletbe, elődjei, Antall József és Horn Gyula egyáltalán nem tudták és nem is akarták használni a modern tömegkommunikációs eszközöket. Az 1990-es évek elején az ideál a *politikailag semleges közmédia* volt, és Hankiss Elemér és Gombár Csaba kísérletet is tett egy BBC-modell bevezetésére Magyarországon a köztelevízió-nál-közládió-nál – sikertelenül. 2010-ig olyan felfogás érvényesült a közmédiában Magyarországon, amely intézményes beleszólást biztosított a médiaigazgatásba a mindenkor ellenzéknek, illetve a civil szervezeteknek. Ezen alapvetően változtatott a második Orbán-kormány, amely a *médiát a politikai küzdelem harci eszközeként* fogta fel, és minél szélesebb befolyásolására törekedett. (Ezt nevezi Török Gábor a politika marketingszemléletének.) A „digitális édenben” (György Péter) a Facebookon keresztüli manipulálás lehetőségei igen kibővültek, megjelentek a világhálón a kommentszoftverek, kommentútmutatók tömege, a hírek önkényes és pártos tematizálása, illetve adott esetben eltüntetése, álhírterjesztés stb. A *győztes mindent visz*, ezt egyértelművé is kell tenni a lakosság számára a média útján.

3.2. Miközben a második Orbán-kormány elsősorban jogalkotással, szervezeti és hatósági eszközökkel kívánta a médiavilágot átalakítani (erről a III. fejezetben bőven volt szó), a harmadik Orbán-kormány alapvetően *üzleti módszerekkel* dolgozott a „médiáfronton”. (Kialakult a „médiaszendvics”). Ez azt jelenti, hogy a közmédiumok elfoglalása és meglehetősen gátlástalan kormánypárti felhasználása után (e körben főleg tematikus tévécsatornák létrehozására került sor, ilyen pl. az M4 sportcsatorna, ahol sporteseményekbe beleolvastva adnak meglehetősen pártos egyperces híreket igen hatásosan), „kormányközeli üzletemberek” (ellenzéki szóhasználatban: ún. oligarchák) növelték a Fidesz médiabatalmát. Az Andy Vajna filmügyi kormánybiztos tulajdonolta cég vásárolta fel a TV2-t, indította el a Spíler sportcsatornákat. Mészáros Lőrinc vette meg Széles Gábortól az Echo TV-t, illetve ez utóbbihoz került a vidéki napilapok zöme is. Schmidt Mária cége vásárolta fel a *Figyelőt*, és gazdasági folyóiratból kormánypárti politikai magazinná változtatta Láncki Tamás vezetésével. Főleg a *vidéki napilapok* felvásárlása volt hatékony fegyver a 2018-as választási kampányban, hiszen – leginkább a vidéki kisvárosokban,

nagyobb községekben – a lakosság elsősorban ezekből tájékozódik, ezekben vannak a hasznos helyi ismeretek, hirdetések. A vidéki rádiókat, helyi televíziókat is vagy felvásárolták (pl. Andy Vajna), vagy a Fidesz vezette önkormányzatok szócsövénévé váltak.

Lényegében a 2018-as választási kampányban csak az RTL Klub televízió, a Klubrádió, a HVG, a *Népszava* és a *Hócipő* maradt balliberális érdekkörben. A Hír Televízió, a Lánchíd Rádió és a *Heti Válasz* című hetilap és a *Magyar Nemzet* megtartotta alapvetően jobboldali beállítottságát, de a G-nap után erősen kormánykritikus hangnemben működött. Új kormánypárti lapként jelent meg 2014 után a *Magyar Idők*, ugyancsak kormánypárti napilapnak minősíthető a *Magyar Hírlap*. A *Népszabadság* esetében a balliberális politikai tábor rendelkezett ugyan intézményes eszközökkel a lap megmentésére (stratégiai döntéseket meggátló részesedés volt tulajdonában), ezzel nem élt, sőt a saját kisebbségi részét is eladta, a vevő, az osztrák tulajdonú Mediaworks pedig rövidesen, még a 2018-as választások előtt megszüntette a lap kiadását. A kormánypárti üzleti körök bulvárlapot is indítottak (*Ripost*), és ingyenlapot is állítottak *Lokál* címmel a megszűnt *Metro* helyébe. Megfelelő finanszírozás hiányában kevés kivétellel (pl. *Mozgó Világ*) a balliberális folyóiratok is megszűntek vagy haldokolnak.

Nem vitásan általános nemzetközi tendencia a nyomtatott sajtóorgánumok fogyasztóinak drámai csökkenése. Ezzel szemben egyre nagyobb szerepet kapott az *elektronikus* sajtó, közülük a kormányközeli cégek az Origót, a talán legnépszerűbb portált is felvásárolták, és sorra alakultak új kormánypárti hírportálok is (Pesti Srácok, 888 stb.) Jelentősebb ellenzéki elektronikus újság – néhány kisebb portál, pl. 444, 24.hu mellett – az Index maradt. Így az ellenzék részéről „*információs gettóba szorításról*” beszélnek, de természetesen az internetdemokrácia igen nehezen korlátozható, aki kormánykritikához hozzá kíván jutni, hozzájuthat, és megcsodálhatja például a HVG címlapján Matolcsy György jegybankelnököt rabruhában. A kormányzat azonban részben *reklámügynökségek* útján, részben közvetlen *állami hirdetésekkel* biztosítja a nevenségesen csekély számokban olvasott és számomra zömmel szörnyű stílusban írt kormánypárti napilapok életben maradását. Ilyen hirdetési, illetve reklámbevételhez a balliberális sajtóorgánumok általában nem jutnak (bár állítólag Puch I. ászló kapcsolatrendszere folytán ez alól a *Népszava* kivétel).

3.3. Ebben a meglehetősen egyenlőtlen helyzetben – amit a Fidesz részéről a fölényes választási győzelmek után teljesen normálisnak tartanak, hiszen miért tartaná el a mi kormányunk az ellenzék médiáját – hozott érdekes változást a ciklus közepe felé az ún. G-nap, azaz Orbán Viktor médiapuccsa Simicska Lajos ellen (médiiumai vezetői – pl. Liskay Gábor – váratlanul elhagyták), és Simicska válaszlépésként szakít a miniszterelnökkel. Simicska

ugyanis – a választásokig – fenn tudta tartani a médiacsoportját, a Hír TV-t, a Lánchíd Rádiót, a *Magyar Nemzetet* és a *Heti Választ*, amelyek szerintem ugyan *megtartották alapvetően jobboldali beállítottságukat* (voltak kivételek, pl. Kálmán Olga és Csintalan Sándor „baloldali” műsorai a Hír TV-ben), de erős kritikával is éltek a kormánnyal szemben. Ehhez hozzájárultak Simicska hirdetőszlopai és plakátozási lehetőségei, amelyek a választási harcban a Jobbikot támogatva egyenesen letolvajozták magát a miniszterelnököt és környezetét is, akiknek egy része ráadásul magánember volt (Mészáros Lőrinc, Habony Árpád, Tiborcz István – Rogán Antal miniszterként egyértelműen közszereplő). Ez a médiacsoport „természetesen” állami hirdetések hiányában óriási veszteségekkel működött, és ezért Simicska a vesztes választások után megszüntette a Lánchíd Rádiót, a *Magyar Nemzetet* és a *Heti Választ*, majd 2018 júniusában valamennyi cégét „eladta” Nyerges Zsoltnak. Az irányváltás nem várt sokáig: a Hír TV-t visszavette a G-nap előtti kormánypárti vezetés, a *Magyar Nemzetet* és a *Heti Választ* a kézirat lezárásáig még nem indították újra, bár erről állandóan felröppennek hírek. Ezzel – helyesen mutat rá Tamás Ervin – nem is annyira a most diadalérzetben tobzódó, halotti tort ülő jobboldal nyerte vissza a médiáját, hanem maga Orbán Viktor, a kormányzat.

Mindezen folyamatok nagymértékben *megkönnyítették-megkönnyítik* Orbán Viktor számára a médiamarketing kormányzást, hiszen a kormányzat sikerei, az ezzel kapcsolatos valós vagy vélt eredmények propagálása szinte minden emberhez eljut, a bírálókat viszont – így pl. az ellenzék korrupcióval kapcsolatos támadásai – zömmel csak szűkebb értelmiségi körökhöz, a választók többségét jelentő vidéki lakosság szinte nem is értesül róla. Ugyanakkor ebben a küzdelemben sajnos szerintem *jelentős kulturális értékek is megsemmisültek*, pl. a *Népszabadság*, illetve a *Magyar Nemzet* szombati számának értékes publicisztikái, riportjai, a Borókai Gábor által színvonalasan vezetett *Heti Válasz* konzervatív értelmiséghez szóló cikkei, amelyek – függetlenül politikai hovatartozástól, világnézettől – mindenképp magas színvonalat képviseltek. A kormányzat pedig nyugodtan állíthatja, hogy tisztán mediapiaci, üzleti tranzakciók történtek, amelyekbe a kormány nem szól és nem szólhat bele. Más kérdés, hogy ezek az üzleti műveletek egyértelműen monopolhelyzeteket, piackorlátozást eredményeznek a mediapiacra, ezért erősebben felkelthetnek volna részben a médiahatóság, részben a Gazdasági Versenyhivatal „érdeklődését”.¹⁵ Az pedig végképp

¹⁵ Lásd erről Weyer Balázs: Hogyan mentsük meg a sajtót, hogy az megmenthesen minket? in: *Hegymenet*, i. m., 361–78, valamint Bajomi-Lázár Péter: Tekintélyelvűség és szabadelvűség között. Paradigmaváltás a magyarországi politika és média viszonyában. *Politikatudományi Szemle*, 2017/1.

jogállamellenes, ha a kormány – nem létező nemzetstratégiai érdekekre hivatkozva – jogszabályalkotással gátolja meg a versenyjogi eljárás lefolytatását.

3.4. A sikeres kormányzati kommunikáció mögött igen komoly *szervezeti háttér* áll. Minden minisztériumban – általában a miniszter kabinetjében – van kommunikációs csoport (szóvivői hálózat), és hasonló a helyzet a kormányban és más központi hivatalokban, központi közintézményeknél is. A már említett – közigazgatási szempontból a nemzetközileg szokásos megoldásoktól eltérően – *Miniszterelnöki Kabinetiroda* koordinálja, sőt ténylegesen irányítja a minisztériumok és más kormányzati szervek kommunikációját (egyes ellenzéki közírók ezért ezt a Rogán Antal által vezetett különleges minisztériumot propagandaminisztériumnak is nevezik). Emellett a *kormány-szóvivő és irodája* a Miniszterelnökségen maradt, az ún. kormányinfót a Miniszterelnökséget vezető miniszter tartotta (Lázár János igen tájékozottan és talpraesetten), és a kommunikációnak aktív résztvevője maga a miniszterelnök is (péntek reggeli rádióinterjúk). Tulajdonképp a miniszterelnök beszédéből, interjújából a kormányzati tervekről, álláspontokról jobban lehet tájékozódni, mint a kormány hivatalos aktusaiból.

A miniszterelnök körül, illetve a kabinetirodában felkészült, a nemzetközi irodalmat – politikát, kommunikációt, gazdaságot – igen jól ismerő fiatal szakemberek dolgoznak, akik a *kommunikáció mesterei*. Természetesen a túlzáskormányzás és az agresszivitás ezt a tevékenységet is jellemzi, Orbán Viktor ugyan szeret improvizálni, de korábban ilyen tervszerű kommunikációs kormányzati tevékenység nem folyt (Gyurcsány Ferenc is körülvette magát néhány kommunikációs szakemberrel, de ezek ilyen tervszerű tevékenységet nem folytattak – Gál J. Zoltán, Keszthelyi András). Lehet, hogy Orbán Viktor nem túl nagy ismerője a görög-római kultúrának vagy a német filozófiának (bár újabban Kant is felbukkant nála), de modern politikatudományi-kommunikációs és döntéshozatali képzettséggel meglehetősen magas szinten rendelkezik.

Megjegyzendő – és ez is jelzi a kommunikáció fontosságát –, hogy a harmadik Orbán-kormány időszaka alatt kormánypárti vezető politikai elemzők mint „katonák” (G. Fodor Gábor) médiaorgánumok vezetését veszik át – pl. maga G. Fodor Gábor a 888 internetes portál, Láncki Tamás a *Figyelő* főszerkesztői posztjára kerül. (Ellenkező folyamat is van: Lakner Zoltán a *168 Óránál*.) Tamás Ervin megalapozottan jegyzi meg: ezekben a médiumokban nem is annyira újságírók, inkább *politikai kommentátorok* dolgoznak. A karieryilkossággal pedig zömmel a kormányközeli média foglalkozik – lásd pl. a *Figyelő* 2018-as ún. Soros-bérenc-listázását (amely kapcsán Chikán Attila, a Fidesz-szakkollégisták nagy barátja, az első Orbán-kormány minisztere ezen megaláztatás folytán a televízióban szinte elsírta magát). A reakció a kormány-

párti média részéről erre: áruló, vesszen a férgese, az pedig, hogy rég meghalt embereket is feltüntetünk Soros-bérencként, nem lényeges, csak az nem hibázik, aki nem dolgozik. A lényeg: további térfoglalás a kormányzati erők javára.

Végül lényeges elem a kommunikáció szempontjából, hogy az Orbán-kormány a harmadik ciklusban még erőteljesebben folytatta az interaktív érintkezést a társadalommal – bizalomnövelő társadalmi konzultációk –: „maradjunk kapcsolatban”. Folyamatosak voltak a nemzeti konzultációk, a negyedik Orbán-kormányban pedig megalakult a Nemzeti Konzultációs Központ.

4. Nyelvi forradalom – fogalmak mint politikai termékek

4.1. Az előzőekben elemzett tömegkommunikációs médiamarketing kormányzásból következik a kormányzati közpolitizálás *stílusváltása*, amelyből a leegyszerűsítés, az egyre durvább stílus, a bulvárosodás okszerűen következett. Szabó Márton mutatott rá, hogy a modern politikában a nyelv is a politikai harc eszközévé válik, ezért nyelvi stratégiákat is kialakítanak.¹⁶ Orbán Viktor 2010 után világossá tette, hogy kormányzása szakít a balliberális, bonyolult, technokrata, elitista nyelvezettel, és kormánya a „hétköznapi emberek” világos, egyértelmű és egyszerű nyelvén kíván megnyilvánulni. Mindez következik az Amerikából Európába ájtott ún. politikai korrektség (PC) nyelvezetével való szembekerüléssel, a *politikai inkorrektség* tudatos felvállalásával.¹⁷ Ugyanakkor azonban ez a felfogás arra vezetett – mint ahogy Borókai Gábor írta a *Heti Válaszban* –, hogy a politikai versengés intellektuális színvonala az elmúlt kormányzati időszakban jelentősen csökkent (Áder János köztársasági elnök egyenesen drámai csökkenésről, elaljasulásról beszélt). Persze a neomachiavellizmus hívei szerint ez egyáltalán nem hátrány, ezáltal is közeledünk az „utca kisembereihez”. A PC e felfogás szerint megszünteti az őszinteséget, elleplezi a lényegét. „Új beszédre” van szükség, más beszédfordulatokra, mondatformákra, a beszéd fejezzen ki érzelmeket, erőt, bátorságot.

Nyilvánvaló, hogy a politikailag korrekt nyelvhasználatot a neoliberális hívei alaposan eltúlozták, de azért persze az is túlzás, hogy a PC korlátozza a szólásszabadságot, valamifajta liberális önkény terméke. Miért kell feltételezni, hogy ha egy nem halló emberre azt mondom, hogy süket, akkor megsértem, mert ezzel állítólag a gyenge elmeállapotára is utaltam, ezért siketet kell mondanom? (A legtöbb európai nyelvben egyébként ezt az

¹⁶ Lásd Szabó Márton: *Diszkurzív politikatudomány*, i. m., 303–304.

¹⁷ Lásd pl. Schmidt Mária: *Politikailag inkorrekt*. 20. Század Intézet, Budapest, 2010.

„ü”-„i” betűcserét nem is lehetne végrehajtani. Épeszű ember nem is gondol ilyenre.) Miért kellene a mindenki által – így a cigányság által is – elfogadott cigányzenekar helyett romazenekart mondanom? Vagy miért kellene a nemek egyenjogúsága alapeszméjének elvezetnie a koedukált vécékhez? Az amerikai eredetű PC rengeteg „csacsisággal” járt (Antall József szóhasználat, néha számárságot is mondott), tudniillik mesterségesen keresett sérelemokozást, tiszteletlenséget ott, ahol ezt senki sem szándékolta. Ugyanakkor a PC túlzásainak elvetése nem vezethet el az inkorrekttséghez, a *polgári humanizmus értékét kifejező kulturált beszédmod* politikai gyakorlatban való elvetéséhez. A PC álszentségéhez-szuperliberalizmusához természetesen nem kell igazodni, őszintének, nyíltnak kell lenni, a gyereket azonban kulturáltan is lehet gyerekeknek nevezni, és a fürdővízzel együtt nem kell őt is kiönteni (ahogy Donald Trump amerikai elnök néha igényli). A közpolitika „eldurvulása”, a „gecizés”, „picsázás”, az „elkúrtuk” ige használata szerintem politikai hiba, mert kihat az egész társadalomra, átmegy a társadalom mélyrétegeibe. A boltos, a taxis, a fodrász is egyre jobban így beszél, a trágárság, a káromkodás politikai elismerést nyer, és ez káros. Lehet, hogy az ilyen típusú kormányzati kommunikáció olcsó népszerűséggel jár a kormány számára a társadalom kevésbé kulturált rétegeiben, ugyanakkor rombolja a társadalmi együttélés szövetét, lealacsonyítja a kormányzást. Hogy is mondják a klasszikus operettben? Az illem, a jó modor a fő, engem (helyesebben minket – S. T.) nem ronthat meg az idő. A normális, udvarias beszédmodot nem helyénvaló politikai célok érdekében színvonaltalanná tenni, nem kell „bunkókká” válnunk, amitől Almási Miklós megalapozottan tart.

4.2. A korrekt inkorrektre cserélése a politikai, a kormányzati kommunikációban egy másik jellemvonását is mutatja a populista magyar kormányzásnak, nevezetesen a *fogalomcserét*. Mit jelent ugyanis az, hogy *korrekt*? Az általánosan elfogadott nyelvtani értelmezés szerint a megbízható, szavatartó, tisztességes magatartást jelenti, ami természetesen nem zárja ki az őszinteséget, a határozottságot vagy a döntésképességet. A politikában is korrektnek, megbízhatónak kell lenni. A határozott álláspontot azonban udvariasan, kulturált, civilizált modorban is ki lehet fejezni. Nem értek egyet azzal a felfogással, mely szerint az *illem vagy a jó ízlés nem politikai kategória* (G. Fodor Gábor mondotta ezt egy interjúban), és az *erkölcsöt* sem helyes egyszerűen kivonni a politikai gyakorlatból.¹⁸ Az udvariatlan „beszólások”, sértegetések („hazudik”, „ostoba”, „hazaáruló”), valamint a tudatos csúsztatás, a valóság megmásmintása mint politikai fegyver hosszabb távon visszaüt, bár esetleg pillanatnyi

¹⁸ Lásd Schlett István véleményét: Az erkölcs mint politikai probléma. *Holmi*, 2005/1.

politikai-kormányzati sikerhez vezethet. A tisztességtelen eszközökkel elért győzelem tudniillik nagyobb távlatban magában hordozza a vereséget. Nem vitásan világjelenség – az élsportban és a politikában, így a kormányzásban is – a fair play háttérbe szorulása, de ez aligha helyes. Tévéton jár tehát az a kormányzati vezető, aki azt állítja magáról, sőt büszke rá, így gyakorlattá is teszi, hogy ő inkorrekt, mert politikusként nem mondhatja el magáról, mint Rodolfo, a híres bűvész: „Vigyázat, csalok!”

A „korrekt” fogalma után a másik ilyen példa a fogalomcserére a *korruptió* szó átértelmezése. Némileg elborzadtam akkor, amikor egy jelentős társadalomtudós, Lánczi András egy interjúban azt mondta, hogy amit egyesek korrupciónak neveznek, az az orbáni kormányzás lényege. A kormánypárti ideológus ezt a szót nyilvánvalóan nem büntetőjogi értelemben használta, nem a büntetőjogi értelemben vett lopást, csalást, a csúszópénzek és a pénzmosás rendszerét, azaz a gazdasági kriminalitást kívánta dicsőíteni, hanem a már többször említett harmadik eredeti tőkefelhalmozást, a kormányzat piacátrendezési akcióit, a kormánypárti nemzeti burzsoázia közhatalmi eszközökkel való megteremtésére irányuló kísérleteit kívánta magyarázni, elfogadtatni. No de miért kell az emberek többségénél egyértelműen negatív tartalmú fogalmat egészen más, lényegében pozitív tartalommal használni? Aligha használt ezt a kijelentés a Fidesz-kormányzatnak, amelyet mind itthon az ellenzék, mind a nemzetközi sajtó jelentős része amúgy is a korrupció magyarországi intézményes terjedésével vádol. Az elfogadható, hogy a politikához speciális nyelv is tartozik, a beszédmod, a stílus jellemző a kormányzati gyakorlatra. Ugyanakkor a kifejezéseket az évtizedek óta általánossá vált köznyelvhez viszonyítva ellenkező értelemben használni a politikában sem helyes, mert jelentős félreértésekhez vezethet.

A Fidesz kormányzására pedig általában jellemző – az egyes ciklusokban váltokozva – a fogalmak átalakítása. Jó példa erre a magyar szó helyett a magyar ember kifejezés használata. Régebben a magyarok istenére esküdtünk, és Orbán Viktor már első kormányzása alatt is használta a Berlusconi Forza Itáliájára jellemző harci jelszót: „*hajrá, magyarok*”. Ezt a miniszterelnök újabban viszonylag kevésbé használja, mert a harmadik kormányzati ciklusban ez a fogalom valahogy *elhomályosult*. A politikai nyelvhasználatban most már inkább „*magyar emberekről*” beszélnek, és lassan már nemcsak kormányoldalon, hanem az ellenzék oldalán is. Mindez felkelti azt a gyanút, hogy esetleg a magyar emberek köre csekélyebb, mint a magyar állampolgárok köre.

Mintegy két évvel ezelőtt jelentős kormányzati politikus (Németh Zsolt) felélesztette azt a morbid székelly viccet, mely szerint az asszony nem ember

(mint ahogy a „ser” nem ital és a medve sem vicc – mint valamikori „Sörközi Tomika”, határozottan tiltakozom a sör leminősítésével szemben). A hagyományok szerint a férfi az asszony „ura” – a kormányzati propaganda pedig súlykolja a konzervatív családmódellet –, a nők ne karrierre törekedjenek, főleg ne politikai karrierre, mert ahhoz állítólag „gyengék” (jó ellenpélda erre Margaret Thatcher, a Vassady, aki azért elég jól bírta a stresszt), hanem szülnének, neveljék otthon a gyerekeket, főzzenek, takarítsanak, ez az igazi hivatásuk. A kormánypárti elemző G. Fodor Gábor szerint például a férfúi erő kormányzati erény. A harmadik Orbán-kormányban ennek megfelelően egy nő miniszter sem volt, bár a nyugati kormányokban hemzsegek a nők. 2014 és 2018 között Németországban és Angliában női miniszterelnök regnált, de erre még a visegrádi országok közül Lengyelország is példa Beata Szydło személyében. Így lesz a harmadik Orbán-kormányból „macsó-kormány”, bár a Fidesz vezető politikusai közül alkatilag-hajlamilag szerintem voltaképp csak Deutsch Tamás a vérbeli macsó.¹⁹

De a kifejezés esetleg valóban tartalmazhat kizárásokat a nemzetiségekkel kapcsolatban is – esetleg baj van horvát, szlovák, román stb. honfitársaink magyarságával is, nem is beszélve cigány állampolgártársainkról. Ez pedig súlyos politikai hiba lenne, hiszen Magyarországon történelmi múltunkat tekintve mindig kevert összetételű lakosság volt. Szinte senki sem „ősmagyar”, szinte mindenkiben vagy egy kis „idegen vér”, bár az kétségtelen, hogy a 20. század végéig a keveredés alapvetően Európán belüli volt. (No de 150 éves török hódoltság is volt nálunk, ami csak nálunk negatívum. Tudniillik a török tankönyvek szerint ők a kultúrát hozták el a magyaroknak, megtanították őket például fürdeni, lásd Gül Baba fürdőjét.) Petőfi Sándor verseit Belgrádban Alexander Petrovic név alatt olvassák fel szerbül. Vagy vegyük világhírű labdarúgóinkat – ha már úgy szeretjük a labdarúgást. Hidegkuti Nándort Kaltenbrunnerként, Puskás Ferencet Purczeldként anyakönyvezték (az utóbbi ráadásul Panchóként, spanyol állampolgárként halt meg). Avagy Magyarország első téli olimpiai bajnokságát (több tízezres kínai populáció él Magyarországon, Monoron Little Chinát hirdetnek) a kínai

¹⁹ Persze a női egyenjogúságot sem helyes túlhajtani. Természetesen helyes lenne az isztambuli szerződést Magyarországon is ratifikálni, erőteljesebben fellépni a nőkkel szembeni erőszakkal és a valódi zaklatással szemben. De a Weinstein-ügyből indult amerikai MeToo mozgalom nagyon alkalmas arra, hogy a zaklatást eltúlozza, minden bizonyíték nélkül ártatlan embereket – értelemszerűen közismert embereket – meghurcoljon. Ez a mozgalom 2017–18-ban átváltott Magyarországra – lásd Marton László kiváló színházi rendező ügyét –, és pillanatokon belül politikai árnyalatot is kapott Schilling Árpád által, mivel Marton Vígsházája mindig a hagyományos polgári színház fellegetre volt.

apa és magyar anya házasságából származó Liu Shaolin Sanyi szerezte. Ami pedig a cigányságot illeti, cigány honfitársaink igenis magyarok, magyarul beszélnek, magyar állampolgárként élnek ebben a hazában. Erős persze még a cigányságban a hagyományos életmód és kultúra, bizonyos mértékben ma is párhuzamos társadalmat képeznek, de jelentős részük integrálódott, sőt asszimilálódott a magyar társadalomba, legfeljebb köztük sokkal több a szegénység sújtotta ember.²⁰ Ami pedig talán a „Nagy-Magyarország” Habsburg Birodalomba való évszázados betagoaltságának következménye, a Magyar Köztársaság vatikáni nagykövétét a harmadik Orbán-kormány alatt is Habsburg-Lotharingiai Eduardnak hívták (meglehetősen hiányos magyarnyelv-tudással).

Maradjunk tehát egyszerűen magyarok. Nincs magyar magyar, örmény magyar, szlovák magyar, cigány magyar ember. Magyar pedig szerintem az – függetlenül elődjei etnikai származásától –, aki magyar állampolgár, továbbá aki magyarnak érzi magát, ezért az országért kíván dolgozni, alkotni. Ahogy a sajnos megszűnt Lánchíd Rádió Esti Hídfő című adásában Csintalan Sándor bejelentkezett: „Jó estét, magyarok! Magyarul tudók, magyarul értők, magyarul beszélő svábok, görögök, tótok, szerbek, zsidók.” Határesetek persze vannak: így szerintem nem igazán magyar az az idegenlégiós élsportoló, akit úgy honosítanak magyar állampolgárrá azért, hogy a magyar válogatottban szerepelhessen, hogy egy szót sem tud magyarul. (Majd azután elmegy tőlünk egy másik ország állampolgárának.) Miután a magyar labdarúgás első és másodosztályú csapatai tele vannak idegenlégiósokkal, és a magyar válogatottban szerepelnek honosított fekete bőrű játékosok (akik nem éppen „fehér bőrű, keresztény gyökerű munkavállalók” – Parragh László), különösen bántó volt kormányzati publicisták, sőt politikusok (Hollik István) által a világbajnok francia válogatottat „bevándorlóválogatottnak” minősíteni a „kereszténynek” minősített horvát válogatottal szemben. A francia válogatott 25 tagja közül 23 született Franciaországban, míg a mi honosítottjaink közül senki, és a horvát válogatottban is négy ember nem Horvátországban született (kettő Nyugat-Európába bevándorolt horvát családok gyereke). Franciaország helyzete egyébként is afrikai gyarmatai folytán sajátos – Algéria például fél évszázada még francia megye volt, innen származik az új világsztár, a 19 éves Mbappé (nálunk pedig a 19 évesek még alig tudnak bekerülni büngyenge NB I-es csapatainkba). Aki látta a televízióban, hogy éneklük a színes bőrű játékosok

²⁰ Lásd Nagy József kiváló interjúját erről a *Mozgó Világ* 2018/6. számában (Nagy József a cigányság helyzetéről beszélget Setét Jenővel). A szakirodalomból lásd Rixer Ádám: A romák és a központi közigazgatás Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/2.

a *Marseillaise*-t, az meggyőződhetett róla: ezek az emberek valódi franciák. (Franciaország egyébként híres a nemzeti identitásáról, szó sincs arról, hogy multinacionális lenne Franciaországban a lakosság túlnyomó többségének identitása.)

A jelenlegi román államfő szász származású – a „román román” többség mégis őt választotta meg szabad, közvetlen választáson köztársasági elnöknek (no de távoli rokonom, Sárközy Miklós, alias Nicolas Sarkozy de Bocsa is francia elnök lett). A romániai magyar politikusok jelentős része azt várta Johannis elnöktől, hogy az elnök származása miatt majd felkarolja – az alkotmányban deklarált román nemzetállammal szemben – a nemzeti kisebbségek, így a székelyek területi autonómiájának ügyét. Tévedtek. Johannis Románia államfője, tehát románként elnököl.

Végül az utolsó megjegyzés: a Fidesz a 90-es évek elején egyértelműen polgári pártként indult, a politikai cél egyértelműen – az első Orbán-kormány alatt feltétlenül – a nyugati értelemben vett polgári Magyarország volt. Úgy gondolom – ebben szerintem téved G. Fodor Gábor –, eleinte ez egyáltalán nem volt „politikai termék”, mintegy kommunikációs trükk a polgári Magyarország mint célkitűzés (Fidesz – Magyar Polgári Párt). A polgári Magyarország eszméje – amelyet Navracsics Tibor helyesen nevez nemzeti minimumnak – természetesen a tömegkommunikációban is megjelent, de ettől még nem vált egyszerű politikai terméké. De az kétségtelen, hogy a 2010-es nagy győzelem után, a fülkeforradalom hevében a polgári kormányzás eszméje fokozatosan elhalványult, úgy is mondhatom, hogy *elkopott*. A plebejus, a populist kormányzás jegyében a „keményen dolgozó kisember”, a „tömegember”, az „utca embere”, az egyszerű választópolgár lett az etalon, ők lettek a „teljesítményképes nemzetrész” (Tellér Gyula – szörnyű kifejezés). Az információs társadalomban természetesen már nem érvényesülhet a patríciusi elitkormányzás. Pragmatikusnak kell lenni, az értékeket össze kell egyeztetni a „szavazatmaximálásra törekvő politikai haszonelvvel” (Szalay-Bobrovniczky Kristóf), no de a polgári Magyarország eszméjét sem helyénvaló feladni. Mélyen remélem, hogy idővel a keresztény Magyarország, a keresztény kultúra, a keresztény Európa eszméje nem jut hasonló sorsra, nem fogják politikai terméké minősíteni. (Figyeljünk azonban Spiró Györgyre: Magyarországon sajnos a keresztény szó sokak számára azt jelenti, hogy nem zsidó, mint ahogy a szegényt a cigánnyal azonosítják.) A harmadik Orbán-kormányra igazán nem mondható persze, hogy antiszemita politikát folytatna (nem kellene a Soros-plakátokba mesterségesen antiszemitizmust beleértelmezni), amit többek között az Izrael-barát kormányzati politika is

igazol (lásd Netanjahu izraeli miniszterelnök kiállítását kifejezetten Orbán Viktor személye mellett).²¹

A fogalmak összezavarására végül a legjobb példa az ún. illiberális demokrácia, illiberális állam terminológia – erre a továbbiakban még részletesen visszatérünk.

5. Ideiglenes összegzés

A harmadik Orbán-kormány idején *totálissá vált* a második Orbán-kormány alatt az ugyancsak elhalványult politikai jelszóval, a Nemzeti Együttműködés Rendszerével indult, majd a politikai alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) folytatódott, *szélsőségesen politikai jellegű kormányzás*, ami – a következő fejezetekben látni fogjuk – áthatja a teljes államszervezetet, annak szerkezetét, működési módját. Ez a kormányzás pedig belpolitikailag igen sikeresnek bizonyult, lásd a 2018-as újabb parlamenti kétharmadot.

Ugyanakkor – hosszabb távon – ennek a politikának számos hátrányos vonása is van. Nem hiszem, hogy hazudozással, manipulációval el lehet jutni a „nemzetmentő igazságig” (Tölgyessy Péter). A társadalomban, a gazdaságban minden átpolitizálódik, ez csökkenti a gazdaság és a civil szféra önmegvalósítását, a normális versengést. Az ún. finkensteinizmus erkölcsatlensége („valóságkonstruálás”) pedig növeli a társadalom egy részében, főleg a fiatal nemzedékben a politika általános elutasítását, azt a felfogást, hogy a *politika eleve romlott*, nem politikai elit uralkodik, hanem egy politikai „csürhe”. A *konzervatív keresztény értelmiség* jelentős része elutasítja a neomachiavellizmust, mértéktartást, önkorlátozást²² vár el a kormányzattól, a hatalommal való visszaélés elutasítását. Ennek kitűnő összefoglalása a Keresztény Értelmiségiek Szövetsége, a Magyar Polgári Együttműködés Egyesület és a Professzorok Batthyány Köre közös kiadványa, a 2018-as *Az idők jelei* II. kötet, amelynek bemutatóján Balog Zoltán is – megszabadulva miniszteri tisztségétől – a Polgári Magyarország Alapítvány elnökeként megalapozott

²¹ Horkay-Hörcher Ferenc – Pócsa Kálmán konzervatív társadalomtudósok: „Önmérséklet – ebbe az egyetlen szóba tömörítenénk össze elvárásainkat az újból megválasztott kormánnyal szemben.” Horkay-Hörcher alapmunkája: *Konzervatívizmus, természetjog, rendszerváltás. Politika- és jogfilozófiai tanulmányok*. Osiris, Budapest, 2008.

²² A fogalomcsereiről mint politikai módszerről lásd a szerzőtől: Átalakulások – átváltozások – átrendeződések. *Mozgó Világ*, 2017/4.

bírálatról beszélt az „Érted haragszom, nem ellened” elv jegyében.²³ A kötet vitájában Bogárdi Szabó István református püspök hozzátette: „Ha valaki manapság bírálja a kormányt, akkor ő már valami elfacsart hiperellenzékinek” minősül, aki „ateista, liberális dumát” ereszt meg. Csak az a sajnálatos, hogy Náray-Szabó Gábor akadémikus, a Professzorok Batthyány Körének vezetője, begyulladva Németh Szilárd ordenáré kirohanásától, igyekezett azt a hamis látszatot kelteni, mintha a bírálat nem is az Orbán-kormány gyakorlatára irányulna. (Egyértelműen arra irányult pedig.)

A kommunikáció eltűlése, a durva kormányzati stílus, a mérsékeltesség hiánya, az agresszivitás nem fér össze a keresztény értékrenddel, a kereszténydemokrata kormányzással. A konzervatív jobboldal alapvetően egyetért a kormányzati célkitűzések túlnyomó többségével, de elutasítja a stílusát. A leegyszerűsített manipulatív kommunikáció előbb-utóbb visszaüt, kérdésessé teszi a kormányzat hitelességét. Meddig lehet elhíttetni a lakosság akár legképzetlenebb részével is, hogy a migránsok azért gyalogolnak 5000 kilométert, hogy megerőszakoljanak magyar özvegyasszonyokat? Ki hiszi el azt Nagy István agrárminiszternek, hogy a sertéspestis azért okoz kárt a magyar húsiparnak, mert egy muzulmán migráns, aki nálunk a lezárt határ ellenére sétafikál az országban és disznóhússal teli szendvicset eszik, eldobja a fél zsömléjét, azt megeszi egy vaddisznó, és ettől átmegy a pestis a bezárt ólakban lakó magyar disznókra? (Elég ügyetlen volt a miniszter védekezése, mely szerint csak a humán tényezőre akarta felhívni a figyelmet.) Lehet egy darabig ezzel a propagandával félelmet kelteni alacsonyán iskolázott emberekben, de hosszú távon ez a közbizalom elvesztéséhez vezethet. Ugyanez áll ifj. Lomnici Zoltán azon, migrációellenességet tápláló állítására, mely szerint Nigéria lakosságának 80 százaléka AIDS-es, vagy az energetikai államtitkár rózsafüzéres ördögűzésére Soros Györggyel szemben. (Ezeket az orbitális marhaságokat két, egyébként kitűnően képzett szakember mondja. Néha az ember azt hiszi, csak álmodik.) Orbán Viktor helyesen mondta egyszer, hogy „nem felelhetek az embereim hülyeségeiért”, de a hülyeséget sokszor a felülről sugallt kommunikációs elvárásokhoz való igazodás „kényszere” (?) sugallja. Ne fogadjuk el Simicska Lajos híres mondását: „Mindenkinek alkotmányos joga, hogy hülye legyen.”

²³ Az *idők jelei* kötet 2018-ban már másodszor jelent meg a Strat Crown Kft. kiadásában, Náray-Szabó Gábor – Osztic Zoltán – Tordáné Petneházy Judit (szerk.): *Újra néven nevezzük. Erények a közéletben?* címmel.

VI. FEJEZET

Erős centralizált, de facto prezidenciaális kormányzás a jó állam koncepció jegyében

1. Az Orbán Viktor karizmatikus személyéhez fűződő vezérdemokrácia

1.1. Aligha lehet vitatni, hogy a 2014–2018 közti ciklusban tovább erősödött az a kormányzati jellemvonás, amelyet Körösi András már több mint egy évtizede úgy definiált: *vezérdemokrácia*. A végrehajtó hatalomnak, a kormánynak élén álló Orbán Viktor ezen időszak alatt a teljes állam, az egész ország egyértelmű vezetője szerepére vállalkozott, nemzetközileg ismertté, egy világpolitikai irányzat – a *radikális nacionalizmus* – egyik vezérképviselőjévé vált. A harmadik Orbán-kormány a másodiktól annyiban különbözik, hogy a miniszterelnök hihetetlen mértékben aktivizálódott nemzetközileg (néha hetenként két-három külföldi utazás). Hívei istenítik (a „Viktor”), ellenfelei démonizálják. A miniszterelnök fáradhatatlan, óriási a munkabírása, küzdőképessége és ütésálló képessége. Megtartotta a „vidéki fiúk” jellegzetességét, nép-nemzeti attitűdjét, láthatóan élvezi is a kormányzást, a beszédeket, a nemzetközi találkozókra való részvételt, az ütközéseket, a csatározásokat.¹ Ellenfelei szélsőségesen jobboldali politikusnak tartják, de szerintem nem az, kormányzati politikájában jobboldali (pl. konzervatív emlékezetpolitika) és baloldali elemek (pl. piac- és tőkeellenesség) keverednek. Hatalmát pedig összeköti hívei gazdagodásával, az ún. nemzeti tőkésosztály megteremtésével. Szinte a teljes politikai élet Orbán körül forog, lényegében megtestesíti a hatalomgyakorlás módját, az ún. kurzust, a kormányzati rendszert. Orbán celebbé vált a tömegkommunikációban, általa pedig Magyarország nem az északhoz, illetve a nyugathoz közeledett 2010 után, hanem délhez és kelethez, lásd Orbán személyes jó viszonyát Berlusconi, Putyinnal vagy a török Erdoğannal. (Az egyetlen uniós kormányfő volt, aki megjelent Erdogan 2018. nyári beiktatásán és elment a türk–kirgiz nomád világjátékokra.)

¹ Lásd erről egy külföldi szerzőt: Arkadiusz Adamczyk: A mi hősrünk a ti ellenségeitek – Orbán Viktor politikai arcúlat. *Polgári Szemle*, 2015/4–6., 114–26.

A ciklus végére nyilvánvalóvá vált, hogy Orbán Viktoron kívül sem a Fideszen belül (bár Lázár János elvileg alkalmas lenne erre), sem a jobboldali ellenzékben (a néppártosodási kísérletbe belebukott Jobbikban), sem a balliberális ellenzékben (amely utóbbi legfeljebb szakértői kormány vezetésére rendelkezik emberekkel – pl. Balázs Péter –, karizmatikus politikusa Gyurcsány Ferencen kívül nincs, ő viszont olyan mértékben – részben saját hibájából, részben a Fidesz által rajta elkövetett karriergyilkosság miatt – megosztó személyiség, hogy aligha jöhet a jövőben számba) *nincs olyan politikus*, aki a jelenlegi helyzetben „országvezetésre” alkalmas lenne. Magyarország így könnyen tudott „Orbanisztánná” változni.

2014 után még jobban megvalósultak a Lázár János által még a második Orbán-kormány idején mondtak, mely szerint Orbán Vikornak voltaképp *három kormánya* van:

- a) a „*formális*” kormány, amely a miniszterekből áll;
- b) a Fidesz–KDNP-képviselőkből álló *frakciókormány*;
- c) a centralizált „*pártapparátus*” *informális kormánya*.

Ezen három szempont együttesen mutatja azt, hogy alapvetően *egyszemélyes kormányzás* folyik Magyarországon, karizmatikus vezetővel az élén, a kormányfő személyisége pedig *áthatja* az állami-gazdasági-társadalmi intézményrendszert. A hagyományos államtani elvek szerint persze ez a kormányzati rendszer nyilván kifogásolható, hiszen részben a frakción keresztüli kormányzás folytán összeforr a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, részben pedig az államhatalom a kormányzó párttal. Hozzáteendő azonban ehhez, hogy a hagyományos nyugat-európai demokráciában is általában a miniszterelnök a kormányzó párt elnöke, és sokszor a kormányzó párt frakcióvezetője a miniszterelnök bizalmi embere. Ilyen erős szimbiózis azonban, mint most Magyarországon, Európában *szélső kivétel*. (Ettől persze egy kormányzati rendszer önmagában nem válik diktatúrává.)

1.2. Ami a „*formális*” kormányzást illeti, már szó volt róla, hogy Orbán Viktor kezdettől fogva igyekezett maximálisan kihasználni az 1990-ben bevezetett ún. kancellári kormányzásban rejlő valamennyi lehetőséget. 2010 óta „*kis*” – azaz kevés számú miniszterből álló – *kormányt* vezet, széles területeket átfogó ún. integrált minisztériumokkal. 2014-ben egy ilyen integrált minisztériumot ugyan felbontott, nevezetesen a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, de a többi, 2010-ben létrehozott többi nagy integrált minisztérium – így a különösen sokat támadott, az egészségügyet és a szociálpolitikát az oktatással és a kultúrával egyesítő Emberi Erőforrások Minisztériuma – fennmaradt. Ugyanakkor rendkívül megerősödött és valódi *csúcsminisztériummá* vált a Miniszterelnökség Lázár János vezetésével, amely a politikai és

a közigazgatási koordináció mellett igen széles szakpolitikai minisztériumi funkciókkal is gazdagodott. A Miniszterelnökség átvette a központi közigazgatás irányítását, valamint az európai uniós pénzek feletti rendelkezést, sőt az is mondható, hogy ha 2010–2013 között bármilyen szakigazgatási terület fontossá vált a miniszterelnök számára, az előbb-utóbb a Miniszterelnökséghez került (lásd vidékfejlesztés, építőipar, közbeszerzés).

A kormány ilyen szerkezetére figyelemmel megalapozottnak tűnik az az állítás, hogy 2010 után egy francia típusú szemiprezidenciális kormányzás alakult ki Magyarországon, persze nem *de iure*, hanem *de facto*. Orbán Viktor ténylegesen „államfőszerűségként” lett a feje a végrehajtó hatalomnak, a „miniszterelnökszerű” pozíciót pedig a Miniszterelnöki Hivatal vezetője, Lázár János gyakorolta (utóbbi formális miniszterelnök-helyettesi pozíció nélkül, ugyanis jogilag csak Semjén Zsolt minősült miniszterelnök-helyettesnek, akinek viszont a tényleges hatalma csekély).²

A kormányon belül pedig két szilárd pont alakult ki. Az egyik *Varga Mihály*, aki az ugyancsak gigantikus méretű Nemzetgazdasági Minisztérium élén állt, amelyben a pénzügyek mellett igen fontos reálgazdasági területek mellett a foglalkoztatáspolitikai is helyet kapott. A másik *Pintér Sándor* belügyminiszter. A Belügyminisztérium a közrendvédelem alapvető szerve, idetartoznak – egy kivétellel (külső hírszerzés) – a polgári titkosszolgálatok, a katasztrófavédelem és a büntetés-végrehajtás is. A BM azonban tekintélyes civil résszel is rendelkezik – ilyen elsősorban a vízügy és a közmunka. Azt is mondhatnánk, e két szervezet a kormányzati politika két kulcsfontosságú részét képezi: gazdasági növekedés, életszínvonal-emelés, azaz a jólét biztosítása, illetve a közrend, a köznyugalom fenntartása. Ez a két, igen színvonalas munkát végző miniszter – mintegy kiegyensúlyozva a miniszterelnök vibrálását – lassan egy évtizede *stabilitást* ad a kormányzati munkának.

A kormányzati ciklus alapvető vonása – más vonatkozásban már erről is volt szó – a miniszterelnök kifelé fordulása, hihetetlen mértékű nemzetközi aktivitása. Míg azonban 2010–2014 között a külügyminiszter, *Martonyi János* alapvetően *tompító*, finomító szerepet töltött be, az új külügyi-külgazdasági tárca (amelyben a külgazdaság háttérbe szorította a hagyományos diplomáciát) *Szijjártó Péter* vezetésével a *kormányfő nemzetközi szószólójává* vált, még durvább, még jobban konfliktust keltő jelleggel (Szijjártó korábban Orbán Viktor szóvivője volt, és személyében a nagypályás labdarúgó kormányfőhöz

² Franczel Richárd hiányolta is, hogy Lázár János nem kapott miniszterelnök-helyettesi megbízást: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. *Közjogi Szemle*, 2014/2., 58–59.

futsalos kispályás külügyminiszter csatlakozott). A kormányfő intenzív nemzetközi szerepvállalása következtében pedig belpolitikailag

a) a kormány *kismértékű növekedése* következett be, tárca nélküli miniszter beállításával a paksi beruházásra, illetve az utolsó fél évben a Modern városok programra (Süli János, Kósa Lajos);

b) visszaállt a kiterjedt *kabinetrendszer* kifejezetten a kormányülést helyettesítő jelleggel. A Stratégiai Kabinet élén Lázár János, a Gazdasági Kabinet élén Varga Mihály állt, a Nemzetbiztonsági Kabinetet formálisan Orbán Viktor maga vezette (de ténylegesen Pintér Sándor), és a ciklus végére Családpolitikai Kabinet is létrejött. Lázár már korábban is igyekezett stratégiai feladatokat ellátni – ő irányította ugyanis a Patyi András által vezetett *Államreform Bizottságot*, amely számos színvonalas reformanyagot, stratégiai elképzelést dolgozott ki. (A stratégiai kormányzásról külön kormányhatározat is rendelkezett már a második Orbán-kormány időszakában.)

A ciklus végére a Miniszterelnöki Hivatal annyira felszaporodott, hogy szinte lehetetlen volt áttekinteni, összefogni – egyes szakpolitikai feladatok (pl. az energiaipar területén) vissza is kerültek az illetékes minisztériumhoz. Ennél lényegesebb változás a *miniszterelnök politikai kabinetirodájának a ciklus közepén önálló minisztériummá válása* és tömegkommunikációs minisztériumként való tevékenysége. Ezáltal itt párhuzamosság keletkezett, hiszen a *kormányzóvivő* a Miniszterelnökségnél maradt, és a kormányinfót változatlanul Lázár János, és nem Rogán Antal tartotta. (Ugyanakkor a Kormányzati Kommunikációs Hivatal a kabinetirodához került.)

Úgy gondolom, hogy a harmadik Orbán-kormányról megalapozottan lehet állítani, hogy de facto prezidenciális kormányzást valósított meg. Ez azonban *nem biztos, hogy a negyedik Orbán-kormány alatt is így lesz*. Mint már mondtuk, Orbán Viktor saját apparátusát négy részre bontotta: jóval kisebb Miniszterelnökség, politikai kabinetiroda minisztériumként, kormányiroda a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt (közigazgatási államtitkárral), a miniszterelnök-helyettes átfogó nemzet- és nemzetiségpolitikai, valamint egyházi feladatokkal. Bár Orbán Viktor negyedik kormányalakítása során arról beszélt, hogy ezentúl irányítani kívánja a kormányát, és nem vezetni, szerintem ez a szervezetátalakítás arra utal, hogy *ez éppen fordítva lesz*, ezentúl a kormányirodán keresztül a miniszterelnök *közvetlenül* kívánja kormányra munkáját vezetni – erre utal a kormányirodánál a hírszerzés, valamint a tárcák közigazgatási államtitkárainak integrációja is. A kormány tagjainak viszonylagos növekedése egyébként – persze a kormány változatlanul még így is kis kormány maradt – a negyedik Orbán-kormányánál újabb tárca nélküli miniszter beállításával folytatódott (közvagyon felügyelete), és a kiterjedt kabinetrendszer is fennmaradt.

A csekély számú minisztérium és ezáltal kevés miniszterből álló kormányfelállás – amely mind szerkezetileg, mind személyileg *igen csekély változást* mutatott a harmadik Orbán-kormány ciklusa alatt – szükségképp arra vezetett, hogy felszaporodott a minisztériumokon belül az államtitkárok, illetve helyettes államtitkárok száma (2018 elején 57 államtitkár és 113 helyettes államtitkár tevékenykedett a harmadik Orbán-kormányban, a negyedik 66 államtitkárral, illetve 117 helyettes államtitkárral indult, és ez a szám állandóan növekszik). Az államtitkárdömping csak a belügyi, az igazságügyi és a honvédelmi tárcánál nem jelentkezett, viszont élen járt ebben a tekintetben a Miniszterelnökségen kívül a szaktárcák közül a Pénzügyminisztérium, illetve az Emberi Erőforrások Minisztériuma. A kormány politikai jellegéhez igazodva az integrált minisztériumokon belül a szakterületeket politikai államtitkárok vezették, és a közigazgatási államtitkárok szerepe visszaszorult. Ezt már a pusztán számok is mutatják: csak 10 körüli közigazgatási, ugyanakkor 40 körüli politikai államtitkár működött a kormányban. Ez utóbbiak közül 10 a parlamenti államtitkár (egyben miniszterhelyettes), tehát a kormány még mintegy 30 szakpolitikai államtitkárt foglalkoztatott, és ezzel összefüggésben a *helyettes államtitkárok zöme is a szakpolitikai államtitkárok alá került*. A miniszterek közül kettő – Pintér Sándor és Trócsányi László – minősíthető elsődlegesen szakembernek, öt – Lázár, Rogán, Semjén, Szijjártó és Varga Mihály (bár utóbbi szakembernek is minősíthető) – élvonalbeli politikus, a többi inkább a Fidesz–KDNP második vonalából került a kormányba (Balog, Hende/Simicskó, Seszták, Fazekas). A miniszterek, illetve államtitkárok, sőt a kormánybiztosok többsége is *országgyűlési képviselő*. A megyei kormányhivatalok élén álló *kormány megbízottak* lényegében politikai államtitkárnak minősülnek, de a 2014 utáni szabályozásban már nem lehetnek egyben képviselők is.

A kormányzati vezetői körhöz még hozzátehető a szép számú kormánybiztos, illetve miniszterelnöki biztos vagy megbízott is (ezek egy része minisztériumi államtitkár is egyben, mások önálló feladattal megbízott „külső” személyek – ez a kettősség jellemző egyébként a miniszteri biztosokra is). A kormánybiztosoknak és a miniszterelnöki biztosoknak, illetve megbízottaknak egész hálózata alakult ki a harmadik Orbán-kormány alatt (mintegy huszonöt személy), és ez a minisztereket mintegy kiegészítő rendszer fennmaradt a 2018-as választások után is. A „biztosok” részben a miniszterelnök által különösen fontos politikai feladatokat látják el, részben korábbi kormányzati vezetőkként és/vagy politikailag jelentős közéleti személyekként kötődnek a miniszterelnökhöz. Az előző csoportba tartozott pl. a ciklus alatt Fürjes Balázs, Bakondi György vagy Szili Katalin, a másodikba Andy Vajna, Schmidt Mária, Hegedűs Zsuzsa, de olyan, tanácsadó szerepet betöltő személy

is bekerült ebbe a körbe, mint Tellér Gyula vagy Szócs Géza. A kormány, illetve a miniszterelnöki biztosok egy részének külön titkársága van, lényegében államtitkári jogállásban vannak, egy részükre jellemző a pozícióhalmozás is (mert valamely minisztériumban is államtitkárok), de vannak olyan kormánybiztosok, akik apparátus és honorárium nélkül látják el feladataikat (pl. Andy Vajna). E rendszer előnye, hogy különösen alkalmas a miniszterelnöki döntések gyors végrehajtására, ugyanakkor jelentős mértékben párhuzamosságokkal jár, adott esetben ütközik a minisztériumi struktúrával, és ez a „biztosi hálózat” többmilliárdos pluszköltséggel is jár.

1.3. Ami az *Országgyűlést* illeti, bár a parlamentben a kétharmados többség a ciklus közepén megszűnt, a *centrális* erőteret változatlanul fennmaradt. A Fidesz–KDNP abszolút többségben volt (a kétharmadhoz egy-két szavazat hiányzott csak), a jobb és a bal nagyon ritkán tudott összeállni egy-két kétharmados szavazás alkalmával (pl. a közigazgatási felsőbíróság létrehozásának átmeneti megakadályozása).

A Fidesz–KDNP-frakcióban a *frakciófegyelem* teljes volt, és változatlanul fennmaradt az a vitatható gyakorlat, hogy „kényesebb” törvényjavaslatokat a kormány helyett fideszes vagy KDNP-s képviselők adtak be – pl. a civiltörvény módosítását a külföldről támogatott civil szervezetek működésének átláthatóságáról vagy a felsőoktatási törvény módosítását a CEU, azaz a Közép-európai Egyetem működésének megnehezítésére. Kényesnek azon ügyeket minősítették, amelyben a miniszterelnök (stábja) vagy a saját apparátusa (miniszterei) ellenállásától tartott vagy nemzetközi bírálatot várt, így egyszerűbb volt a felelősséget a képviselőkre hárítani (ugyebár nálunk demokrácia van). Ez az ún. *frakciókormányzás*, amely elsődlegesen a *frakció-törvényhozásban* testesült meg – erről a jogállamisággal foglalkozó fejezetben még részletesebben beszélünk.

Bár az Országgyűlés a korábbihoz képest 2014 után mintegy feleannyi képviselővel működött, ami elvileg megkönnyítette volna mind a bizottsági munkát, mind a plenáris ülések lebonyolítását, az Országgyűlés működése – az elmélet várákőzésával ellentétesen – *nem vált olcsóbbá*. Bővültek a képviselők szakértői apparátusai, jelentősen bővült a központi és a képviselői infrastruktúra. Sajnos e téren is megállapítható szerintem a *patarítás* – képviselői lakhatások indokolatlan mértékű támogatása, indokolatlanul magas költségtérítések, utazások (a képviselői javadalmazást csak a 2018-as választások után merték felemelni). Ugyanakkor az Országgyűlés hivatali apparátusa Such György szakértői vezetésével színvonalas munkát végez, és lényegében befejeződött a Kossuth Lajos tér – 1945 előtti retróját is jelentő – méltóságteljes kialakítása, „szoborparkjának” kibővítése, megújult az Országgyűlési Könyvtár. Önálló költségvetési

szervként megalakult az *Országgyűlési Őrség*, folyamatban van a házelnök önálló rezidenciájának kialakítása is. Egy erős, büszke államnak tudniillik tekintélyt sugárzó Országgyűlésre van szüksége – emígy a hivatalos retorika.

A házelnök, Kövér László egyike azon, egyébként igen csekély számú fideszes politikusnak, aki Orbán Viktor mellett önálló, a kormányfőtől eltérő karaktert mutat. Választmányi elnökként erkölcsi érzéke is erősebb a Fideszben megszokottnál: a mértéktelen gazdagodás, az urizálás nem tetszik neki. Bizonyos mértékben a kormányzati nemzetpolitika mellett önálló politikát folytat a határon túli magyarok, illetve az Európai Unió tekintetében is (pl. igen vitatható intézkedése az unió zászlajának levétele és a székely zászló felvonása az Országgyűlés épületére). Számomra zömmel elfogadhatók – bár 1990–94 közti saját országgyűlési magatartásával ellentétesek – azok az intézkedései is, amelyeket a parlamenti ülések rendjének biztosítása érdekében tesz, beleértve a pénzbüntetéseket, illetve a szabályokat megsértő újságírók kitiltását is (bár itt is voltak vaskos túlzások). Sajnálatos azonban, hogy Kövér László néha megfélemledik arról, hogy ő nem egyszerű Fidesz-képviselő, hanem az egész Országgyűlést képviselő házelnök, és olyan megjegyzéseket is tesz, amellyel ő maga járhatja le az Országgyűlés tekintélyét. (Helyes, hogy rendreutasította a kormánypárti képviselőket letolvajozó, bűnözőnek nevező ellenzéki képviselőt, még a mikrofonja kikapcsolása is rendben van, de az a szöveg már méltatlan egy házelnökhöz, hogy „a kocsmában beszélgesse így a jobbikos haverjaival”).

Ami pedig a balliberális képviselők országgyűlési szerepléseit illeti, ez meglehetősen szánalmas volt a ciklusban. A Demokratikus Koalíció nem tudott frakciót alapítani, az LMP pedig az alkotmánybírók kétharmadot igénylő választásánál lepaktált – egy bírói helyért – a kormánypártokkal. A 2017 nyaratól egyre intenzívebbé váltó választási kampányban lényegében csak a kormánypártokkal azonos ideológiai-világnézeti alapokon álló Jobbik fejtett ki – néppárttá válási törekvése keretében és Simicska Lajos anyagi támogatásával – érdemi ellenállást (pl. plakátkampány formájában). A Fidesz is a Jobbikra koncentrált, nem is fordított szinte semmilyen figyelmet az MSZP-re, a DK tekintetében pedig néha csak „gyurcsányozott” egy kicsit. Egyébként sem világos számomra, hogy ha a balliberális pártok szerint az Alaptörvény érvénytelen, úgy a képviselők miért esküsznek fel rá. Ha szerintük az országgyűlési választás nem volt legitim, akkor miért legitimálják azt a parlamenti munkában való aktív részvétellel, országgyűlési tisztségek (alelnök, bizottságvezetők) elfogadásával? Ha a Fidesz képes volt 2006 után bojkottálni a parlamenti részvételt, és csak a frakcióvezetővel képviseltetni magát, erre miért nem képes a mostani ellenzék? A balliberális frakciók ezt azzal indokolják, hogy így legalább a parlamentben kifejezhetik politikai álláspontjukat. Persze

erre a kérdésre van egy kicsit tragikomikus válasz is: Zömmel megélhetési politikusok vagyunk, kell a buznyák. Míg mi nem mertük elvonni a képviselői díjat a Fidesz ülést bojkottáló képviselőitől, „Kövér Laci” biztos elvonná a miénket (a többségük lelkesen megszavazta a képviselőijövedelem-emelést is). Mindezek pedig arra a következtetésre vezetnek, hogy a balliberális oldálnak egyáltalán nem kell tartani attól – bár néha felreppentenek ilyen híreket –, hogy a Fidesz felszámolja őket. A kormánypártoknak kifejezetten szükségük van egy ilyen ellenzékre a parlamentben – mintegy *demokráciabizonyítékot* képeznek a nemzetközi közvélemény számára. Így Magyarországon lényegében – ez irányú történelmi tradícióink bőven vannak, lásd Tisza Kálmán vagy Bethlen István kormányzását – az ellenzék erőtlensége folytán meglehetősen egyoldalú parlamentarizmus érvényesül. Tudniillik ilyen helyzetben – az Országgyűlés Hivatalának éves kimutatásai jól igazolják – a parlamenti munka a sok törvény (törvénymódosítás) ellenére tartalmilag meglehetősen *elsekélyesedett*: kevesebb ülésnap, kisebb tárgyalási idő, kevesebb indítvány (no de a képviselők a választókerületeikben „dolgoznak” – kijárnak, kapcsolatokat építenek, lobbiznak, talán egy kicsit üzletelgetnek, gazdagodnak is).³

1.4. A háromrétegű kormányzás harmadik összetevője, a kormányzó párt a ciklus során eléggé *láthatatlan* maradt. Orbán Viktor inkább szűkebb környezetével tanácskozott, a Fidesz alelnökeivel való vezetői értekezletekről, gyakori elnökségi ülésekről nincs tudomásom. (A partner, a KDNP működése számomra még láthatatlanabb.) Orbán Viktor is rendkívül ritkán – lényegében csak a pártkongresszuson – lép fel „tisztán” pártelnökként. A pártapparátust ugyanakkor Kubatov Gábor – szintén a *láthatatlanságra* törekedve (a Fardi elnökeként többször szerepel, mint pártvezetőként, az Országgyűlésben sem nagyon szólal fel mint képviselő) – igen hatékonyan, professzionálisan irányítja. Nincs kibeszélés, belső ellenállás, ha kell, Kubatov villámgyorsan képes mozgósítani, ha kell, akár az ún. kopaszokat, futballultrákat is bevetve akciókat is végrehajt (majd utána eldobja őket – ugyebár ha a mór megtette kötelességét, úgy...). Orbán Viktor így a pártapparátuson keresztül is képes kormányozni, helyesebben alátámasztani a formális kormányzását. Szerintem az egyik legnagyobb bravúr a Fidesz választói táborának – amely örököltén oroszellenes volt főleg a második világháború utáni megszállás és az 1956-os forradalom leverése miatt – meggyőzése a Putyin-féle Oroszországgal való barátkozás tudomásulvételére (megszűnt a „Ruszkik, haza”). A választásokon való részvételt, a szavazatszámoló bizottságokba való bedelegálást is

³ Az Országgyűlés tevékenységének részletes értékelését lásd Smuk Péter: Az Országgyűlés in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 617–39.

professzionálisan megoldották – szemben az ellenzéki pártokkal, amelyek vidéken nagyon sok helyen képtelenek voltak a szavazatszámoló bizottságokba tagokat küldeni. E hívek számára realitás a jelszó: „Csak a Fidesz”. Ez a tábor pedig – látjuk ezt a közvélemény-kutatásokban – egyre nő. Nem kell ezen csodálkozni: több mint 10 éves kormányzás után nemcsak a tőke, az üzleti világ, hanem a társadalom túlnyomó többsége is *alkalmazkodik*, jelentős része szívesen csatlakozik az „erőhöz”, a másik része erkölcsi fenntartásai miatt csak kénytelen-kelletlen – de ez választási szempontból majdnem mindegy. Egyértelmű tény (és ezt a zömmel koalíciós kormányzásra kényszerülő nyugat-európai vezetők is értékelik): *ritka erős, szilárd, nagy tömegbázisú kormánya van Magyarországnak*, mégpedig folyamatosan több cikluson keresztül.

2. A jó állam koncepció

2.1. A jó állam koncepció – mint láttuk – neoliberális oldalról, a Világbankból indult,⁴ de ezt az orbáni kormányzás – Stumpf István és Gál András Levente munkásságát felhasználva – 2010 után kisajátította, és egészen más tartalommal töltötte meg. A jó állam a jelenlegi magyar kormányzásban *nem a governance*, a kicsi és olcsó, az önkorlátozó, a mérsékelt, a civilekkel partnerként kormányzó állam, hanem a *government* állama (neoweberi állam). A government jó állama pedig az erős, aktív, kreatív, a társadalmat-gazdaságot átalakítani kívánó, a társadalmi-gazdasági folyamatokba beavatkozó, egyben a lakosságról folyamatosan gondoskodni kívánó *paternalista állam*.⁵ Ezt fejezi ki Kaiser Tamás úgy, hogy „*államközponti kormányzás*”,⁶ ami persze leegyszerűsített kifejezés, hiszen minden kormányzás állami tevékenység. A kormányzatnak képesnek kell lennie erre az aktív, cselekvő- és döntésképes kormányzásra („*kormányzati képesség*”), ehhez pedig „*kormányzati tudás*” kell, valamint megfelelő „*kormányzati kapacitás*”.

2.2. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2015 óta évente ad ki ennek a koncepciónak megfelelő *Jó állam jelentéseket*.⁷ Ezek hat témakörre oszlanak: a) biztonság és bizalom a kormányzatban, b) közösségi jólét – életminőség

⁴ Lásd erről Boda Zsolt: Nem, ennél még nem találtak ki jobbat. A demokrácia kultúrájának megerősítése in: *Hegymenet*, i. m., 92–94.

⁵ Lásd erről Tölgyessy Péter Kompország reményei c. tanulmányát in: *Hegymenet*, i. m., főleg 27–30.

⁶ Lásd Kaiser Tamás: *Kormányzástan és közpolitika*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2017.

⁷ *Jó állam jelentés 2015, 2016, 2017*. Szerkesztette Kaiser Tamás.

– egészségügyi/szociális védőháló, c) pénzügyi stabilitás, d) fenntarthatóság, e) demokrácia, f) hatékony közigazgatás. A jó állam koncepció – amely az állam *értékvédő-értékkeremtő* képességét hangsúlyozza a közérdek megvalósítása céljából – történetileg a 2010-ben meghirdetett Magyar Programból, részben a Lázár János által létrehozott Államreform Bizottság (1561/2015. [VIII. 12.] Kh.) munkásságából nőtt ki, és jelenleg alapvető intézményi bázisa a Nemzeti Köszolgálati Egyetem, amely részben beindította az államtudományidoktor-képzést, részben Államkutatási és Fejlesztési Intézetet hozott létre, amelyhez a *kormányzati teljesítményt mérő módszertani intézet* is csatlakozott. A Jó állam jelentések egyébként szinte minden kategóriában fejlődést mutatnak ki az Orbán-kormány kormányzati tevékenységében, a jelentések szerint jelentősen nőtt a kormányzati kapacitás.

2.3. Az erős államnak két alapvető problémája van: az egyik a *nagyság*, azaz a) a szervezeti, b) a személyi állománybeli, c) az infrastruktúra és d) a költségek növekedésében egyaránt megnyilvánuló állandó terjeszkedés, a másik a civil gazdaság és humán szféra *autonómiájának*, önkezdemenyező-önmegvalósító képességének *csökkentése-csökkenése* az állandó állami beavatkozás következtében. Ez a paternalizmus azonban – mint erről többször szó volt – megfelel a *magyar történeti tradícióknak*, vagy ahogy Tölgyessy Péter mondja, a magyarok „szeretik” a nemzeti kollektívizmust, az állam által irányított nemzeti kapitalizmust, szeretnek maguk fölé gondoskodó állam bácsit (lásd Horthy, akit éppúgy, mint a királyt, tíz év múltán a születésnapján 24 ágyúlövéssel üdvözöltek, feleségéről akarták elnevezni Angyalföldet – „Magdolna negyed” –, vagy Kádárt, az egykori hóhérból a nemzet atyjává váló pártvezért, de említhetném még Ferenc Józsefet is, aki az aradi vértanúk kivégzésével kezdte uralkodását, és a magyar nemzet szeretetétől dicsőülve fejezte be hetven évvel később).

A túl nagy – *vertikálisan és horizontálisan túltagolt* – állam azonban néha cselekszik és túl drága, felesleges társadalmi költségeket okoz. Ugyanakkor egy elsődlegesen politikai kormányzás – ha mindenáron el akar érni egy célt és amíg anyagilag bírja – *nem törődik ennek költségeivel* (pl. 2010–11-ben a bírónyugdíjazás több milliárdjába került a költségvetésnek, de a nyugati típusú jogállami koncepciót követő vezető bírók többségét csak sikerült eltávolítani). Ugyanakkor hiába döntésképes a kormány, ha a közigazgatási apparátus a döntéseket képtelen – éppen túlzott nagysága és széttagoltsága miatt – megfelelő színvonalon végrehajtani. A paternalizmus pedig néha egészen tragikomikusan megnyilvánult a ciklus során, például a szombathelyi polgármester úgy köszöntö meg a kormánynak a városi beruházáshoz adott

támogatást, hogy „a jó gyerek ajándékot kap” (a rossz, azaz az ellenzék által vezetett település persze nem).

Természetesen az állam nagysága függ az állam által felvállalt feladatoktól, ezeket pedig a kormányzati közpolitika határozza meg. Elégge egyértelmű, hogy ha a politika *állandóan új és új feladatokat* állapít meg, úgy az állami apparátus is – általában mind az előbb említett négy tényezőben – növekszik. Ha azonban egy országot ilyen módon „*túlkormányoznak*” (Szilágyi Ákos), az *csökkenti* az adott állam nemzetközi versenyképességét, tudniillik a társadalom minden részére kiterjedő kormányzás csökkenti a gazdaság autonómiáját, elbizonytalanítja a vállalkozókat, és elviselhetetlen, kigazdálkodhatatlan terheket ró a versenyszférára. Nem véletlen, hogy a Vállalkozók Országos Szövetsége, élén Demján Sándorral, huzamosabb időn keresztül állandósultan kérte-követelte a közszféra és a közkiadások csökkentését, a közszféra személyi állományának leépítését, persze eredménytelenül. Demján arra is hivatkozott, hogy szomszédaink gazdasága azért is előzi meg fejlődésképeségben a magyart, mert az állam jóval csekélyebb terheket rak a gazdaságra, jóval kisebb közszférát működtet (pl. Csehország). 2017-ben Dávid Ferenc, a VOSZ főtitkára legalább 300 ezer fő többletet vélt felfedezni a központi-önkormányzati államapparátusban, és szerinte ennek jelentős részét át lehetne irányítani a munkaerőhiánnyal küzdő versenyszférába. Ez szerintem persze túlzás, tudniillik az átállást nehezíti, hogy egészen más a közzolgálati apparátus mentalitása, mint az üzleti világé, de az biztos, hogy az adminisztratív apparátus jelentős része minden további nélkül átvihető lenne a gazdaságba. 2018 nyarán, a negyedik Orbán-kormány működésének elején – nagyon helyesen – ismét bejelentettek egy jelentős, mintegy 20 százalékos leépítést. Szerintem nagyon kérdéses, hogy ilyen típusú állami működés esetén ezt hogyan hajtják végre, illetve a leépített apparátus – esetleg más formában – rövidesen nem nő-e vissza. Kérdéses az is, hogy milyen lesz a leépítés belső aránya, mely területeket hogyan érint stb.

Az pedig, hogy egy ország adott időszakában milyen állami feladatokra van szükség, teljesen *objektíven nem határozható meg*, a kormányzati közpolitika *szubjektív döntéseitől függ*. Mi a felesleges, mi nem – nyilván másként ítéli meg ezt a kormány, másként az ellenzék, illetve a közigazgatás-tudomány. Legfeljebb nemzetközi összehasonlításokat lehet végezni, de azok is meglehetősen önkényesek. Egy azonban biztos: *ha állandóan nőnek az állami feladatok, akkor az állam nagysága tartósan nem csökkenthető*. Márpedig 2010-től – az orbáni kormányzás államfelfogásához igazodva – a magyar állam állandósultan csak nőtt, nőtt, nőtt.

Becslések szerint (az adatbázis nem teljesen megbízható) 2010-től 2018-ig mintegy 700 ezerről 850 ezerre nőtt a kormányzatnál foglalkoztatottak száma (ebben a számban a megbízási szerződésekkel foglalkoztatottak nincsenek benne). A személyi kiadások a minisztériumoknál 951 milliárdról 1960 milliárdra, az adminisztratív kiadások 7 százalékról 12 százalékra növekedtek – összességében 2010 óta 900 milliárddal lett drágább a kormányzat működése. A Miniszterelnöki Hivatal hihetetlen mértékű növekedéséről már beszéltünk, de szinte minden intézménynél jelentős növekedésről számolhatnánk be. A minisztériumi számok ugyan csalókák, hiszen egyes állami feladatok az egyik minisztériumból átmentek a másikba, de az kétségtelen: *olyan minisztérium nincs, amelynek költségvetése, személyi állománya ne növekedett volna a ciklus alatt.*

De a növekedés az egész államszervezetre jellemző volt. Például a Köztársasági Elnöki Hivatalnál a létszám 2010–2017 között 85-re nőtt (73 százalékos növekedés), az Alkotmánybíróságnál a bírók száma és az apparátusé is nőtt 100-ról 136-ra (33 százalékos növekedés), az Állami Számvevőszéknél pedig 512-ről 600-ra – ez 17 százalékos növekedés. A mintegy 4,5 millió munkavállaló majdnem egyharmadát az állam fizeti, és ehhez hozzá lehet tenni még az állami közüzemek alkalmazottait és voltaképp a közmunkásokat is. Mindez a magyar versenyszféra viszonylagos gyengeségére vezet és az állam túlnövekedését igazolja.

Rendkívül széles az állami vezetők köre is. A 2017-es adatok szerint ebben élen járt az Emmi: 10 államtitkár, 20 helyettes államtitkár, a további sorrend: Miniszterelnökség 8/19, NGM 7/17, Földművelésügyi 6/10, NFM 6/11, KKM 5/9. Szerény mértékű a BM 3/9, az IM 4/6, a HM 2/3. (A Rogán-féle politikai kabinetiroda 4/2.) 2016-ban egyébként az állami tisztviselőkről külön törvényt is alkottak (2016. évi LIII. törvény), ezt 2018 végén hatályon kívül helyezték.

3. Centralizált központi közigazgatás

3.1. A kormányzati közigazgatás már a második Orbán-kormány alatt *átpolitizálódott*, és ez az irány *folytatódott* a harmadik Orbán-kormány alatt is. Az *ún. politikasemleges közigazgatás hagyományos elve végképp megdőlt*, a kétharmados parlamenti többség kormánya a *politikai zsákmányelvet* egyértelműen kiterjesztette a közigazgatás alsó szintjére is. Az integrált minisztériumokban a miniszterhelyettes parlamenti államtitkár egyértelműen a közigazgatási államtitkár fölé került, a szakterületeket irányító politikai államtitkárok

függetlenítették magukat a közigazgatási államtitkároktól, és a helyettes államtitkárok többségét is maguk alá vonták. Így a közigazgatási államtitkárra lényegében csak az adminisztratív és a gazdasági ügyek maradtak. Ennek – és a kabinetrendszer újrafelállításának – eredményeként az Antall- és Horn-kormány idejében még igen jelentős közigazgatási államtitkári értekezlet teljesen *kiüresedett*, a közigazgatási államtitkárok maguk helyett sokszor helyettes államtitkárt küldtek. (Meglátjuk majd, hogy a negyedik Orbán-kormány időszakában a közigazgatási államtitkároknak a miniszterelnök által irányított kormányirodához kötése változtatást hoz-e ezen a területen.)

A minisztériumokban, kormányhivatalokban és a központi hivatalokban a *politikai hűség lett az elsődleges, nem a szakértelem.* Ez pedig nemcsak a közigazgatási, illetve helyettes államtitkári körben igaz, hanem lemegy egészen osztály-, sőt csoportvezetői szintig, és voltaképp a fiatal referensek felvételénél is érvényesül. A szaktudás másodlagossá válik a politikai vezetéshez való hűség mögött.⁸ A miniszteri (sőt sokszor a politikai államtitkári) döntések sokszor – kikerülve a szakapparátust – a miniszter fiatal politikai munkatársakból álló, igen felduzzasztott kabinetjében születnek. (A kabinetek előtérbe kerülése szükségképp leértékeli a főosztályokat, azok vezetőit.) A 20-30 fős kabinetek pedig eljelen-téktelenítik a szakfőosztályokat, eléggé általánosan a helyettes államtitkárok is olyan munkát végeznek, amely korábban főosztályvezetői szintre tartozott.⁹

Ez a politikával átszőtt közigazgatás szerintem szükségképp *gyenge szakmai színvonalú*, hiszen a közigazgatási rutint, a fejlett technikát, a szakértelmet nem honorálják, ami kifejezésre jut a köztisztviselők (sőt a kormánytisztviselők) javadalmazásában: mindenféle címekkel, duplázott feladatok honorálásával történő keresetkiegészítéssel kell valahogy „kigazdálkodni” egy üzleti szférával relatíve versenyképes jövedelmet (ezt a közigazgatás szürkegazdaságának is nevezhetjük). Háttérbe szorul a minőség, a középszerűség uralkodik, no meg a felelősségelhárítás. A versenyszférához képest alacsonyabb bérezés szükségképp óriási *fluktuációt* okoz a közigazgatásban. Ványi Éva helyesen állapítja meg, hogy a minisztériumi karrier általában rövid idejű, és sok esetben csak előkészítése a későbbi gazdasági szférában keresendő karrierhez – sok fiatal diplomás tapasztalataim szerint eleve így gondolkodik.

A központi közigazgatási szervek személyzeti felépítése – az előzőekben említett tényezők folytán is – *torz*. Fent túl sok rutintalan vezető, lent

⁸ Lásd Kovács Éva – Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., főleg 552–59.

⁹ Lásd Ványi Éva: *Jelentés a kormányról. Kormányzati karrierutak Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig*. Századvég, Budapest, 2015, 189–91.

ugyancsak rengeteg fiatal kezdő szakember, közepén kevés a zongoracipelő, az ún. valódi főelőadó, aki a napi folyamatos munkát színvonalasan ellátni tudná, aki támogatni tudná a tapasztalatlan politikai vezetőt és be tudná tanítani a fiatal kezdő munkatársakat. A fiatalok nagyobb nyelvtudással és informatikai szakértelemmel rendelkeznek, mint a korábbi generációk, ugyanakkor nincs emberismeretük és közigazgatási rutinjuk. Így a *színvonal szükségképp esett*, és a fluktuációt figyelembe véve egyelőre nem is nagyon látszik számomra a kiút ebből a helyzetből, legalábbis középtávon semmiképp.

3.2. A központi közigazgatás másik nagy problémája a *túlcentralizáltság*. A kormányzat egyáltalán nem törekedett a centralizáció–decentralizáció egyes kormányzati területek szerinti differenciált, azaz arányos kezelésére, lényegében minden szférában központosításra törekedett (viszonylagos kivétel a KLIK csúcsszerveinek átalakítása a tankerületi regionális központokkal).

Az egyszemélyes kormányzás szükségképp centralizált: kevés minisztérium, erős miniszterelnöki központi apparátus. A nagy integrált minisztériumok – és ez önmagában nem negatív szerintem – *szükségképp háttérbe szorítják az ágazati-alágazati érdekeket*, ezek elvileg a minisztériumon belül kell hogy ütközzenek, nem kerülnek fel kormányzati szintre. Mindez az *összkormányzati* célok hatékonyabb végrehajtását segítheti elő. Ehhez azonban mindenekelőtt olyan minisztériumi vezetésre lenne szükség, amely képes összefogni ezt az összetett, komplex kormányzati konglomerátumot (persze lehetséges az is, hogy az integráció eleve túlzott volt).

A 2014–18-as időszakban például bebizonyosodott, hogy a humán csúcsmisztériumot egyetlen miniszter képtelen összefogni – a miniszterelnök itt nem korrigált, szemben 2014-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal. Ez utóbbinál ugyanis felismerték, hogy a három területből összerakott minisztérium nehezen működtethető – önállóvá is vált az *Igazságügyi Minisztérium*. Ez a felismerés érvényesült 2018-ban a *Nemzetgazdasági Minisztériumnál* is – létrejött az önálló Pénzügyminisztérium. Más kérdés, hogy 2018-ban egy új, nagy, integrált minisztérium is keletkezett, nevezetesen az *Innovációs és Technológiai Minisztérium* – hogy mennyiben lesz működőképes, azt a jövő dönti el (látszik, hogy néhány területnek – pl. kereskedelem – nincs igazán gazdája, az is eléggé erőltetett, hogy a turisztika és a vendéglátás a miniszterelnök politikai kabinetirodájához került, módot adva gúnyos megjegyzésekre Orbán Ráhel idegenforgalmi érdeklődése miatt). A centralizációra való törekvés ennél az új minisztériumnál is azonnal megnyilvánult: rapid módon (egyórás észrevételezési lehetőséget biztosítottak) elvonták a Magyar Tudományos Akadémia kutatási pénzének jelentős részét, megteremtve a tudományos kutatások központi állami irányításának költségvetési alapjait.

A 2014-től induló ciklusban végkép felállt a *centralizált területi kormányzás* rendszere. Véleményem szerint pozitív volt a minisztériumok szétszórta, dekoncentrált szervei túlnyomó többségének a megyei kormányhivatalokba való beolvasztása, valamint a járási közigazgatás újrászervezése. Ez persze azt is eredményezte, hogy a járási kormányhivatali rendszeren keresztül a legkisebb községig le tud nyúlni a kormányzat, ha ezt szükségesnek érzi. Maga a kormányhivatalok felépítése a minisztériumok politikai-szakmai kettősségére emlékeztet: politikai vezető a kormány megbízott, szakmai vezető (kvázi közigazgatási államtitkár) a kormányhivatal apparátusát vezető főigazgató. A kormány megbízottak pedig – jól mutatva a centralizációt – a Miniszterelnöki Hivatalhoz vannak bekötve. Így teljes a rendszer: mind az ágazati, mind a területi közigazgatás egységes rendszert képez.

A kormányzati területi közigazgatás megszilárdulása szükségképp *„modellváltást” eredményezett a helyi önkormányzatoknál*. Mindenekelőtt, mint Balázs István megállapítja, a tradicionális magyar megyerendszer dominálásával a *regionalizmus uniós eszméje* végképp vereséget szenvedett Magyarországon, nem is beszélve az országhatáron túlnyúló, tehát nemzetközi „uniós régiókról”.¹⁰ Másodszor – ellentétesen a rendszerváltozás utáni, nagyon erős önkormányzatiautonómia-elképzeléssel – a területi és települési önkormányzatok hatásköre *jelentősen szűkült*. Ez a szűkítés e körben is – éppúgy, mint a médiumoknál vagy a felsőoktatásban – alapvetően gazdasági módszerekkel történt. Tudniillik a helyi önkormányzatok igen jelentős mértékű *adósságállományának* megszüntetése – amelyet a magyar kormány által felkért nemzetközi szakértő szervezet, az OECD igen pozitívan értékelt – úgy történt, hogy az adósságrendezés fejében az önkormányzati oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális intézmények állami tulajdonba kerültek. A települések fejlesztése – közműberuházások, közösségi intézményfejlesztés – alapvetően központi pályázati rendszeren keresztül történik, e forrásokért a kistépülési önkormányzatok kiélezett versenyt folytatnak egymással. Központi politikai támogatás nélkül a város, a község nem tud fejlődni, ezért pedig a lakosság az önkormányzatokat, a polgármestereket teszi felelőssé. Így még a független vagy ellenzéki polgármesterek is kormányzati támogatásra törekszenek, ennek ára pedig a lojalitás.¹¹

¹⁰ Lásd Balázs István: A kormányzati irányítás jellemzői. A Magyar Jogász Egylet 2017. őszi szegedi vándorgyűlésén tartott előadás.

¹¹ Lásd Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán: Az államigazgatás helyi területi szervei, koncentráció és koncentráció in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 564–82.

A nagyobb városok fejlesztésére *külön kormányprogram* indult, amelyet a ciklus utolsó időszakában tárca nélküli miniszter irányított (2018 után a feladatnak kormánybiztosa van, és Kósa Lajos a Fidesz önkormányzati választási kampányát irányítja). E körben több vidéki városunk központi része jelentősen megújult. *Figyelemmel a 2019-ben esedékes önkormányzati választásokra*, a negyedik Orbán-kormány a Miniszterelnökségen jelentősen *megerősítette* az önkormányzatokkal való foglalkozást – külön államtitkárságot létrehozva erre. Figyelemmel pedig *Budapest* kiemelt helyzetére és arra, hogy a Fidesz befolyása viszonylagosan Budapesten a legkisebb (ezt a 2018. tavaszi országgyűlési választások fővárosi választókerületi eredményei egyértelműen jelezték), Budapestre és agglomerációjára még külön a beruházásokkal-fejlesztésekkel foglalkozó államtitkár került a Miniszterelnökségen *Fürjes Balázs* személyében (aki egyben rutinos beruházásszervező és a kormány egyik legnyíltabb, legvitaképesebb és az ellenvéleményekre toleráns tagja, emellett a fővárosi főpolgármesterrel is sokkal jobb viszonyt ápol, mint korábban Lázár János). Ugyanakkor ez a miniszterelnökségi „államtitkárdömping” szükségképp csökkenti a főpolgármester hatáskörét – kérdéses, hogy viseli el ezt az öntudatos Tarlós István.

Az önkormányzatok szerepének csökkenését a helyi közigazgatás egyik legismertebb szakértője, Pálné Kovács Ilona így kommentálja: „...mára az önkormányzatok érdemben nem vesznek részt a hatalommegosztás rendszerében, egyre kevésbé képeznek ellensúlyt a központi irányítási szinttel szemben [szerintem ez is volt a politikai cél – S. T.], presztízsük a választók körében is csökken” – márpedig ez a szerző szerint szélsőséges centralizáció demokrácia-deficitet okoz, a szétagtagoltságból eljutunk az „összpontosításhoz”.¹²

3.3. A 2016-os OECD-jelentés is megállapította, hogy az Orbán-kormány jelentős előrelépést ért el a *közigazgatás elektronizációjában*. Ezt a harmadik Orbán-kormány alatt elfogadott *új közigazgatási eljárási kódex* (ún. rendtartás) is tükrözi. (Az elektronizáció fejlesztése az igazságszolgáltatási hatalmi ágban is előrehaladt, megjelent a ciklusban elfogadott polgári és büntetőeljárási kódexben is.) Kaiser Tamás – helyesen – a jó kormányzás ismérvei között igen jelentős szerepet tulajdonít az e-kormányzásnak, a *digitális kormányzásnak*, amely természetszerűen az *e-közigazgatásra* támaszkodik.¹³

Nyilván az elektronikus kormányzásnak is vannak gyermekbetegségei – alkalmazási nehézségek, az egyes főhatóságok elektronikus rendszereinek

¹² Lásd Pálné Kovács Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 599.

¹³ Lásd Kaiser Tamás: *Kormányzástán és közpolitika*, i. m., 41–45.

eltérése, összekapcsolódási hiányosságok. Ugyanakkor a digitalizálással foglalkozó kormányhivatal tevékenysége jelentősen javult a ciklusban. A kormányzati gerincháló, az ún. Ügyfélkapu rendszere egyre jobban bejáratódik, és főleg az adóigazgatásban az elektronizáció egyre sikeresebb. Nyilván a lakosság idősebb – internetanalfabétának is nevezett – részénél (idetartozik e könyv szerzője is) az e-közigazgatás nehézségeket okoz, és például az ügyvédi-bírói körben az új polgári és büntető perrendtartás elektronikus újdonságaival szemben jelentős ellenállás is tapasztalható. Néha az is látható, hogy a digitalizáció terén is túltoljuk a biciklit, többletköltségek keletkeznek, sok területen zavarkeltő módon egyszerre és nem egymással összehangoltan vezetnek be a változásokat, az érintett területeken nem következik be a várt létszámcsökkenés stb. No de azért a karaván halad ...

3.4. A túlcentralizáció természeténél fogva növeli a pejoratív értelemben vett bürokráciát, a túlszabályozást, a felesleges adminisztratív terhek növelését (no meg a pazarlást, a tekintélypufogató presztízsberuházásokat). A kormányzat vezetői – és elsősorban az Államreform Bizottság, illetve Lázár János mint ún. kancelláriaminiszter – a ciklus alatt észlelték is ezeket a *devianciákat*, és próbáltak is ezek ellen fellépni. Lázár János több interjújában kifejtette: „az állami bürokrácia ma az előrelépés gátja”, ugyanis nőnek az ún. bürokratikus költségek, ezek – nemzetközi számítások szerint – nálunk mintegy kétszeresei az uniós átlagnak.

Már a második Orbán-kormány is a vállalkozók felesleges adminisztratív költségeit lefaragni kívánó programmal indult 2010-ben, és ezek a programok úgy két évente ismétlődtek – sajnos meglehetősen csekély eredményekkel. Lázár János 2016-ban hirdette meg *bürokrácialeépítési programját*, amelynek eredményeként 2017. január 1-jével számos hivatal, illetve ún. háttérintézmény megszűnt. A Jó állam program is tartalmazott *deregulációs intézkedéseket*. De mint látható, összességében az államapparátus 2018-ra nem csökkent, hanem növekedett. Ismétlem, ha a kormány politikai okokból állandóan szaporítja az állami feladatokat, akkor az apparátusleépítés jelentős, illetve állandósult eredményeket nem hozhat. Saját házam tájáról hozott példával élve: hiába szűnt meg például 2018. január 1-jén az Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Hivatala, más feladatok felerősítése révén – pl. alternatív vitarendezés, áldozatvédelem – az igazságügyi apparátus sem csökkent, hanem nőtt. Teljesen nyilvánvaló az is, hogy a 2018-ban meghirdetett honvédelemfejlesztési program tovább fogja növelni a kormányzati költségeket és apparátust, mint ahogy a határvédelem erősítése is ezzel járt.

A túlszabályozás kérdéskörére még a jogállamisággal foglalkozó fejezetben visszatérünk. Itt most csak annyit: az elfogadható, hogy a társadalmi-gazdasági

fejlődés, világpolitikai-világgazdasági változások felgyorsulása állandósult szabályozási igényt teremt. De az elhamarkodott szabályozások megelőzésére is szükség lenne, nem szabadna megengedni a kormánynak, hogy elszabotálja a *hatásvizsgálatokat*, amelyekkel a szabályozás költségeit, továbbgyűrűző társadalmi-gazdasági hatásait fel lehetne mérni, és így megalapozottan dönteni a szabályozás meghozatalának indokoltságáról. De nemcsak új állami feladatokat kell megállapítani, hanem felmérni, hogy mely eddigi állami feladatok váltak *elavulttá, feleslegessé*, és azokat – az azt ellátó technikai és személyi infrastruktúrát – megszüntetni. Ez a 2014–18-as ciklusban általában nem történt meg. Ugyanakkor egyértelmű előrelépés tapasztalható a Miniszterelnökségen a *kormányzati monitoring rendszer* kiépítésében, amellyel – a digitalizációt felhasználva – a kormányzati döntések végrehajtása hatékonyabban ellenőrizhető. A Miniszterelnökség irányítása alatt – az előző ciklussal ellentétben – a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal* működése meglehetősen színtelenné vált, kifejezetten politikai célú szankcionálást célzó ellenőrzésekről már nincs tudomásom. Azt pedig egyértelműen pozitívnak tartom, hogy évtizedes nyüglődést követően a Magyar Államkincstárban végre az illetményszámfejtés centralizálásával – lám, van helyes centralizáció is – koncentrálódnak az államapparátus gazdasági-pénzügyi ügyei. Végül születtek a ciklusban ún. technikai deregulációt szolgáló kormányhatározatok is, amelyeket – részlegesen – végre is hajtottak.¹⁴

3.5. A miniszterelnök mindig is nagyon intenzív *személyzetpolitikát* folytatott, az állami vezetők kinevezésénél-felmentésénél mindig is az övé volt a döntő szó. (Sokszor improvizál, nem mindig valósítja meg az általa meghirdetett jelszót: „Fiatalok a harcba, idősek a tanácsba.”) Ugyanez a helyzet az országos jelentőségű közintézmények vezetői, illetve az állami többségű gazdasági társaságok igazgatóságai, felügyelőbizottságai vezetői tekintetében is. A Miniszterelnökségen kialakítottak egy *átfogó közigazgatási személyzetpolitikai stratégiát*, mégpedig egy differenciált közszerződési életpályamodell keretében (kormánytisztviselő, köztisztviselő, szolgálati jogviszonyban álló, közalkalmazott). A képzés központja pedig – igen jelentős kormányzati támogatással – a *Nemzeti Közszerződési Egyetem* (NKE) lett, amelyen részben beindult az államtudományi mesterképzés, részben ezen a bázison széles körű közigazgatási továbbképzési rendszert, hálózatot építettek ki. A Nemzeti Közszerződési Egyetemet – nem vitásan francia egyetemi példára – olyan *elitegyetem*é kívánják tenni, amely intézményesen gondoskodik az államapparátus

¹⁴ Lásd Kovács Éva – Hajnal György: A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 550–51.

pótlásáról. A Nemzeti Közszerződési Egyetem emellett egységes elvek alapján kapcsolja be a közigazgatás-tudományi képzésbe a honvédség, illetve a közbiztonságról gondoskodó rendészeti állomány képzését is. Ehhez hozzátehetnénk egy másik egyetemet, a valamikori Testnevelési Főiskolát önálló egyetemmé tett (az orvostudományi Semmelweis Egyetemből kiolvasztott) *Testnevelési Egyetemet*. Ennek az egyetemnek a megerősítése, modern campusának kiépítése összeköthető a sport nemzetstratégiai ágazattá nyilvánításával, és szintén eszköze lehet nemcsak a testkultúra fejlesztésének, hanem a „hazafias”, sőt a „férfias”, „katonás” nevelésnek is. Ez utóbbi – ha nem túlozzák el (sajnos vannak erre utaló jelek) – szerintem elvileg szintén elfogadható, bár természetesen az ilyen jelentős támogatásban nem részesülő egyetemek kifogásolják az NKE, illetve a TE többletfinanszírozását.

Nyilván ezen a téren is tapasztalhatók túlkapások, pazarlás, tekintélypuffogatás. Az is abszurd ötlet volt – végül is elvetették –, hogy a kormányapparátusba csak az NKE-ről lehessen bekerülni, és az államtudományok teljesen elkerüljenek az egyetemek hagyományos jogi karairól. (Ja, kérem, az 1990-es évek közepén nem kellett volna az állam- és jogtudományi karokból pusztán jogtudományi karokat csinálni.) Nyilván az NKE-n előtérbe kerülnek a kormányzat támogatásáról ismert társadalomtudósok (vád: „janicsárképző”), és az állami támogatás mértéke is – más egyetemekhez képest – egyelőre túlzottnak tűnik. Az azonban kétségtelen, hogy egy government típusú kormányzás – lásd Franciaország – ilyen típusú felsőoktatási háttérrel igényel. A jelentős anyagi bázis pedig előbb-utóbb több minőségi oktatót is fog ezekbe az intézményekbe hozni, nem csak lelkes, karrierre törő „híveket” (2018 őszén Koltay András rektori kinevezése az első jele a szakmai megerősödés lehetőségének).

3.6. Az állami tulajdon jelentősebb bővítésére a második Orbán-kormány időszakában került sor, részben a *bankszektorban* (takarékszövetkezeti integráció, Budapest Bank, Külkereskedelmi Bank), illetve a *közszolgáltatás* körében. Egyre jobban körvonalazódott viszont a ciklus alatt egy terv: *ellenbankot*, versenytársat létrehozni az OTP-vel szemben (ilyen elképzelés már volt a 90-es években: Posta–Postabank – Princz Gábor). Az új lakossági versenytárs bank a Takarékbank-takarékszövetkezetek, illetve a földhitelintézetek bázisán alakulna esetleg ki. Az is látható, hogy Mészáros Lőrinc cégesoortja is kezd benyomulni a Budapest Bank–MKB kettősbe, és esetlegesen ez a két bank is részt venne ebben az új bankhálózatban. (Ez esetben azonban az a bankjogi probléma, hogy így a tulajdonos egyéb vállalkozásait, azaz saját magát hitelezné.)

Az állami tulajdonú cégeket zömmel a *Nemzeti Vagyonkezelő Részvénytársaság* fogta össze. Az egyszemélyes állami részvénytársaságban az állam tulajdonosi jogait a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium gyakorolta, ugyanakkor

a miniszterelnök külön kormánybiztost is kijelölt a köztulajdon hatékonyabb kezelésének biztosítására Bártfai-Mager Andrea személyében. Ez a konstrukció ment át a 2018-as választások után tárca nélküli miniszteri megbízatásba. Nyitott kérdés, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium helyébe lépett Innovációs és Technológiai Minisztérium és a tárca nélküli miniszter alá tartozó terület munkakapcsolata hogyan fog alakulni, hiszen a technológiafejlesztés és az innováció egyik fő bázisának a nagy állami cégeknek – Magyar Villamos Művek, Nemzeti Közműszolgáltató, Magyar Posta – kell lenniük. Az is kérdéses, hogy fennmarad-e az új felállásban a Nemzeti Vagyongazdálkodási Részvénytársaság, hiszen így kettősség, párhuzamosság áll fenn az rt. és a tárca nélküli miniszter apparátusa között. Mindenesetre 2018 nyarán az állami tulajdonú társaságok irányítását újraosztották, és elég sok társaság átkerült a tárca nélküli minisztériumtól, illetve a részvénytársaságtól a különböző minisztériumokhoz.

2016 januárjában a harmadik Orbán-kormány végképp elbúcsúzott a 2010-es megalakuláskor még meghirdetett *puritanizmustól*, nevezetesen az állami szektorban a vezetői jövedelmek havi 2 milliós felső korlátjától. Az indok részben az időközi értékváltozások voltak, részben azon álláspont elfogadása, hogy az állami szektorban csak úgy lehet megfelelő szintű menedzsereket alkalmazni, ha a jövedelmük versenyképes a nagy magáncégek vezetőiével. Természetesen ez a lépés szükségképp elvezetett ahhoz, hogy az állami közszolgáltatásban lévő vezetők – miniszterek, államtitkárok – jövedelme is emelkedjen, elérje a nagy állami vállalatok vezetői szintjét. És ez a lépés a negyedik Orbán-kormány indulásakor, 2018 nyarán be is következett, egy miniszteri fizetés akár havi ötmillió forint is lehet. Ezzel viszont elbukott a Magyar Program egyik erkölcsi alaptétele, a közszolgálati ethosz némileg vitássá vált, és az állami vezetők jövedelememelése azonnal átgyűrűzött az országgyűlési képviselői jövedelmek felemeléséhez is. Mindehhez hozzáteendő, hogy 2018 nyarán csöndben megszüntették – mégpedig 2018. január 1-jei hatállyal, tehát visszamenőleg (ez a visszamenő hatályú jogalkotás elrettentő példája, annak érdekében, hogy a negyedik Orbán-kormány megalakulásával távozó állami vezetők nagyobb végkielégítést kaphassanak), a végkielégítésre kivetett különadót. A magánélet védelméről, illetve a gyűlekező jogról szóló új törvények pedig – látni fogjuk – nagyobb védelmet nyújtanak az erkölcselen gazdagodást, illetve az urizálást leplező oknyomozó újságírással szemben, nagyobb nyugalmat biztosítanak a politikai és az állami vezetőknek a média „zaklatásaival” szemben, védik gazdagodásukat, luxusfogyasztásaikat stb.

3.7. A jó állam koncepcióban jelentős szerepet játszanak a vegyes állami-civil *köztisztviselők*, amelyek alapvetően polgári jogi jogi személyek (az egyesület Ptk.-beli szabályozása a mögöttes jogterületük), ugyanakkor *közjogi szerepet* is

betöltenek: törvény hozza őket létre, állami feladatokat ruháznak rájuk, adott esetben a létrehozó törvény kényszerszereket is előírhat, és egyes területeken monopolhelyzetet biztosíthat számukra. A köztisztviselők bizonyos mértékben a *korporatívizmust* építik be a magyar államszervezetbe. Míg a governance típusú kormányzás a civil érdekképviselőkkel kialakítandó ún. civilekkel partneri kormányzás eszméjén alapul, addig a government háttérbe szorítja a civilekkel való általános együttműködést, és a civil elemet részben a köztisztviselőkön, tehát hibrid szervezeteken keresztül vonja be a kormányzásba, részben a jelentős és a kormánnyal szervezeten együttműködő civil szervezetekkel ún. stratégiai megállapodásokat köt (éppúgy, mint a gazdasági életben a nagyvállalatokkal, a multikkal).

A harmadik Orbán-kormány alatt az ilyen vegyes összetételű *köztisztviselők lánc folyamatosan tovább bővült*. Érdekes módon az Aht.-ban továbbra is ismert közalapítványt a kormányzat nem használta fel, az MNB is vitatott alapítványait a Ptk.-ban szabályozott magánalapítvány formájában működteti a közalapítványi forma helyett.

A gazdaság területén kiemelkedő szerepet tölt be a *Magyar Kereskedelmi és Iparkamara*, illetve az *Agrárkamara*. A MKIK élén már a korábbi balliberális kormányok alatt is elnök Parragh László jelentős résztvevője a kormány gazdaságpolitikájának (pl. a felsőoktatás átalakítása a szakmunkásképzés területén), az Agrárkamara élén pedig befolyásos fideszes képviselő áll. Az Agrárkamara így a 2017-es választottbírói reform során kiharcolta, hogy megtarthassa a központi kereskedelmi választottbírói elhatalmasodástól elkülönülő saját választottbírói elhatalmasodást, sőt törvényileg biztosította, hogy tagjai jogvitáikat kizárólag ehhez a választottbírói elhatalmasodáshoz vihessék (ez alkotmányossági szempontból igen vitatható). A korábbi nagy gazdasági érdekképviselők – Vállalkozók Országos Szövetsége, Gyáriparosok Országos Szövetsége, Joint Venture Szövetség – így meglehetősen *háttérbe szorultak* (a VOSZ jelentőségének visszaszorulásában persze Demján Sándor betegsége, illetve halála igencsak közrejátszott), a Matolcsy-féle jegybank pénzügyi szektorban való domináns szerepe pedig (a pénzügyi felügyelet beolvasztása az MNB-be, a kereskedelmi bankokon túl a biztosítási szektor feletti felügyelet megszerzése, az értéktőzsde tulajdonosává válása) csökkentette a Patai Mihály vezette Bankszövetség érdekképviselői szerepét is.

Az igazságszolgáltatás körében a köztisztviselők szerveződés totálissá vált. Ügyvédi kamara, közjegyzői kamara, igazságügyi szakértői kamara, és végül a teljesen átszervezett, a végrehajtói kamarából karrá változtatott bírósági végrehajtói szervezet, amely utóbbi testülete és hivatala – a korábbi anomáliák megszüntetése érdekében – különvált, és a karrá az IM közigazgatási

államtitkára még a negyedik kormányzati ciklusra is átnyúlóan miniszteri biztosként felügyeli. A „kar” jogintézménye egyre jobban előtérbe kerül. A „kar” ugyanis – amely intézményt a kormányzat általános jelleggel kialakította és terjeszti pl. a közszolgáltatásban, az oktatásban – erősebben állami, mint a hagyományos kamara. A bírósági végrehajtók körében történtek jól mutatják *egy általános kormányzati módszer alkalmazását*: ha egy területen visszaélések, hiányosságok, működészavarok jelentkeznek, akkor a kormány beavatkozik, de nemcsak a hibás működést szünteti meg, hanem a kormányzat számára előnyösebb szervezeti formát is kialakít.

Humán területen is folyt a kamarai-kari rendszer terjeszkedése. Jó példa erre a sport, ahol 2016-ban az eddigi egy köztestület, a Magyar Olimpiai Bizottság mellett *három új köztestület* jött létre – nem olimpiai sportágak, fogyatékkal élők sportja, szabadidő- és diáksport. De például rendészeti területen köztestület lett a Magyar Polgárőr Szövetség is. A ciklus végén pedig megszűnt az újságíró-kamara létrehozásának tervét, amely – az 1945 előtti rosszízű emlékek miatt is – jelentős felhőrdüléshez vezetett a „média-munkások” körében.

A köztestületek belső felépítése meglehetősen vegyes. Van olyan konstrukció – pl. az ügyvédeké –, ahol az országos szervezet mellett a megyei szervezetek is önálló köztestületek, és van olyan, ahol egy monolit köztestület van (pl. a sportban), de olyan is, ahol a központ köztestület, a területi szervezetek pedig „egyszerű” egyesületek – ez a helyzet a polgárőr mozgalomban.

A harmadik Orbán-kormány idején tovább erősödött a Magyar Tudományos Akadémia (és az ahhoz kapcsolt Széchenyi Művészeti Akadémia) mellett köztestületként létrehozott *Magyar Művészeti Akadémia*. Elnöke Fekete György, a kormányzat konzervatív művészetpolitikájának harcos és intoleráns alakja volt. A ciklus végén az idős Fekete már nem vállalt újabb ciklust, és az MMA élére egy politikától jobban visszahúzódó karmester került. Kerényi Imre mint miniszterelnöki megbízott tovább folytatta népművelő tevékenységét a magyar könyvtár sorozat kiadásával, ahol „finomabb bölcsészekben” meglehetősen felháborodást váltott ki, hogy Tormay Cécile vagy az igen „szabad szájú” publicista, Bayer Zsolt irodalmi művei is bekerültek ebbe a reprezentatív sorozatba.

A Magyar Tudományos Akadémia élén a harmadik Orbán-kormány időszakában a korábbi elnök, Pálincás József által kiválasztott világhírű matematikus, Lovász László állt. Az MTA-val a kormány viszonya a ciklus alatt romlott, főleg az MTA társadalomtudományi intézetében dolgozók kormányzattal szembeni kritikája, illetve az MTA CEU melletti kiállása folytán (nyomatékosan el is hangzott a kormánypárti sajtóban: Lovász László kettős

– magyar-amerikai – állampolgár). Mindez nyílt konfliktushoz vezetett 2018 nyarán, amikor is az új Innovációs és Technológiai Minisztérium központosítani – és így elvonni – kívánta az MTA kutatási forrásainak mintegy kétharmadát, és rapid módon felmentették az addig közmegelegedésre tevékenykedő Kutatásfejlesztési és Innovációs Hivatal éléről Pálincás Józsefet, aki pedig az első Orbán-kormányban miniszter volt. Az elvonás a 2019-es költségvetés elfogadásával megtörtént, így az MTA kutatóhálózatának sorsa – hosszabb távon – kétségessé vált.

3.8. Megjegyzendő az orbáni kormányzás már említett másik sajátossága ebben a körben is: sokszor más a retorika és más a tényleges gyakorlat (ne azt figyeljétek, amit mondok, hanem azt, amit csinálók), illetve hogy más és más helyszíneken vagy más és más közönség előtt Orbán Viktor gyakran ugyancsak más és más, sokszor egymásnak ellentmondó kijelentésekkel hozza zavarba a politikai elemzőket. Emellett a kormányzaton belül bizonyos mértékben ki vannak osztva a szerepek – Németh Szilárd mint agresszív beolvasó a nép egyszerű fiaihoz szól (a munkástagozat élbirkózója), Gulyás Gergely pedig a finom, érvelő, értelmiségi közönség szájíze szerint beszélő kormányzati politikus, Szijjártó Péter pedig a nemzetközi kapcsolatokban, Trócsányi László elegáns jogász érveléssel operál az EU-ban stb.

4. A kormányzat viszonya a tőle független államhatalmi ágakkal: ellenhatalmi pozícióból csekély fék szerep

4.1. Az Alaptörvény világosan kijelölte 2011-ben az alapfelállást: kormánytól független hatalmi ágak működnek Magyarországon, ugyanakkor a hatalmi ágak egyensúlyáról nem rendelkezik az alkotmány.

Ebben a vonatkozásban a harmadik Orbán-kormány alatt beteljesülő folyamatot általános jelleggel úgy jellemezhetjük: a korábban túlzott *ellensúlyi pozícióból eljutottunk az igen korlátozott mértékű fék szerepig*, a checks and balances elv csak kismértékben érvényesül. Az államhatalmi, kormánytól független ágak közjogi helyzetében nem történt változás (voltaképp a 2011-es Alaptörvényben is csak minimális változtatásokat hajtottak végre), a *tényleges gyakorlat* azonban a harmadik Orbán-kormány alatt még jobban igazodott a sajátos magyar government elveihez. Egy ilyen erős államkonceptiót valló, az egész ország vezetésére a választási eredmények alapján (népszuverenitás) igényt tartó kormányzat mellett szinte szükségszerű, hogy a kormánytól független hatalmi ágak elhalványulnak.

A hatalommegosztással kapcsolatos véleménykülönbséget jól mutatja Sólyom László negyedik Alaptörvény-módosítást támadó, korábban már hivatkozott írása, „A hatalommegosztás vége”. Sólyom szerint az Alaptörvény alapján az Országgyűlés a *legfőbb népképviselői szerv*, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvény védelmének *legfőbb szerve*. Sólyomnál *két egyenrangú legfőbb szerv* áll tehát egymás mellett – az, hogy az Országgyűlés a legfőbb állami szerv, az a *korábbi kommunista államfelfogás visszahozatala*. Sólyom szerint így ha az Országgyűlés az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényi rendelkezéseket beírja az Alaptörvénybe, azok alkotmányellenes Alaptörvény-módosítások, amelyeket a köztársasági elnöknek nem kellene kihirdetnie. Ezt a helyzetet változtatta meg a negyedik Alaptörvény-módosítás, és így szerinte nincs már igazi hatalommegosztás Magyarországon.

4.2. A köztársasági elnök, illetve az Alkotmánybíróság pozíciója lényegében a 2014–18-as kormányzati ciklus alatt nem változott. A kormányzat fékjeként alapvetően a *normakontroll* tekintetében nyilvánul meg e két „hatalom”, és ez a Fidesz frakciókormányának egyes tagjait (a formális kormány ilyet nem csinál) ezen államhatalmi szervek vezetőivel szemben néha heves bírálatra is ösztönözte. Voltaképp véleménysszabadság van – de hát például rögtön megjelent az a végül valótlannak bizonyuló pletyka, hogy a Fidesz 2017-ben már nem fogja Áder Jánost köztársasági elnöknek jelölni a vétói miatt. (A jóslat nem vált be.)

A köztársasági elnök – érdeklődési körének és nemzetközi ez irányú szerepvállalásának megfelelően – főleg *környezetvédelmi ügyekben* élt politikai vétójogával, és küldött vissza az Országgyűlésnek már elfogadott törvényeket (pl. a vízüggyel kapcsolatban). Általában e téren sem járt sok eredménnyel – a parlament másodszor is lényegében változatlanul elfogadta ugyanazt a törvényt, amit az államfő kifogásolt.

Az Alkotmánybíróság a ciklus alatt kiegészült 15 főre, és tagjai megbízatásának ideje is jelentősen meghosszabbodott. Mindez stabilitást adott a testületnek, amelyet erősít, hogy elnöke, Sulyok Tamás a jogászközvélemény előtt jogi tudása és mértéktartó magatartása következtében osztatlan elismerést élvez, emellett több alkotmánybíró – főleg Czine Ágnes, Pokol Béla, Stumpf István, Szalai Péter, Varga Zs. András – párhuzamos, illetve különvéleményeiben színvonalas jogi tudás nyilvánul meg. Az Alaptörvény után az Alkotmánybíróságnak alkalmazkodnia kellett az új alkotmány szellemiségéhez – egy alkotmánybíróság szükségképp az alkotmány, azaz jelen esetben az Alaptörvény érvényre juttatására hivatott, és az is nyilvánvaló, hogy egy erősebb kontrollt jelentő alkotmánybíróági gyakorlat ilyen erős kormányzati hatalommal nem fér össze. Az Alkotmánybíróság mindenestre igen óvatos:

döntéseiben igen ritkán hivatkozik a Nemzeti Hitvallásra. Viszonylag zökkenőmentesen vette át az Alkotmánybíróság hatáskörének kiterjesztését a bírói ítéletekre, e téren az Alkotmánybíróság kellő *önmérsékletet* tanúsított, és megfelelő viszonyt alakított ki a Kúriával.

Az Alkotmánybíróság, bár néhány kirívó esetben megsemmisített kirívóan alkotmányellenes törvényi rendelkezéseket (például kimondta, hogy a Magyar Nemzeti Bank alapítványai közpénzt kezelnek, és így kötelesek a közérdekű adatszolgáltatási kérelmeknek eleget tenni), de a nagyon jelentős politikai ügyekben, amelyekben azért az Alaptörvénybe való részleges ütközés szerintem viszonylag könnyen megállapítható lenne, nem nagyon kíván állást foglalni, sokszor húzza az időt. Ez történt a civiltörvény, illetve a felsőoktatási törvény módosítása ügyében, amely utóbbinál az alkotmánybírók többsége arra hivatkozott, hogy be kell várni az Európai Bíróság ítéletét – ez az indok azonban érdemben aligha állja meg a helyét, hiszen az Európai Bíróság nem a magyar alkotmányhoz, hanem az uniós szerződések alapelveihez való viszonyt vizsgálja. Az Alkotmánybíróság nem kapkodta el a választ a kormány 2017 végi alkotmányértelmezési kérésére sem, de Orbán Viktor nem szokott késlekedni, a kért értelmezés (valamint a Velencei Bizottság véleményének) bevárása nélkül elfogadtatta az Alaptörvény idegen népesség befogadásával kapcsolatos hetedik módosítását (voltaképp „megvan a többségünk hozzá”).

Az Alkotmánybíróság egy elvi döntése váltott ki jelentős politikai, illetve jogi elméleti vitát, a 2016-os 22. számú ún. kvótahatározat, amelyben az Alkotmánybíróság – különvélemények mellett – a német alkotmánybíróság ugyancsak erősen vitatott döntésének analógiájára kimondta, hogy a *magyar nemzeti és ezáltal állami alkotmányos identitás felette áll az európai jognak*, tehát az ilyen európai döntések Magyarországon nem érvényesülhetnek.¹⁵ Erre a döntésre még a következő fejezetekben visszatérek.

Az *alapvető jogok biztosának* tevékenysége a harmadik Orbán-kormány idején *tovább halványodott*, bár az apparátus számos érdekes vizsgálatot végzett. Székely László nem követte elődje, Szabó Máté aktivista ombudsmani tevékenységét. Ez bizonyos mértékben kihatott a normakontrollra is, hiszen az Alaptörvény *megszüntette az actio popularist*, tehát az ombudsman feladata lenne – az Alaptörvény kifejezetten feljogosítja erre –, hogy az állampolgárok alkotmányértő jogszabályokkal szembeni beadványait megsűrje, és az alapos kezdeményezéseknél maga forduljon az Alkotmánybírósághoz. Ilyen

¹⁵ Az ún. kvótahatározat értékelését lásd Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/3.

gyakorlatot azonban Székely László nem folytat, pedig ebben az új – egybiztosú, tehát szakombudsmanok nélküli – konstrukcióban (a korábbi szakombudsmani pozíció csak a biztos helyettesei szintjén maradt meg) neki kellene a népe ügyvédjének lenni.¹⁶

4.3. *A gazdasági típusú elkülönült (al)hatalmi ágazatok közül az Állami Számvevőszék* a ciklus végéig – meglehetősen szürke országgyűlési beszámoló is jelzik – szintén halványan működött, de a ciklus utolsó fél évében szerintem némileg túlzottan is feléledt. Elsődlegesen a Jobbik plakátkampánya izgatta fel a kormányzatot, amelyben a miniszterelnököt és közvetlen munkatársait meglehetősen torz arculattal lopással vádoltak. A kormány erre legfeljebb ellenplakátokkal, illetve Vona Gábor múltja emlékeztető epizódjai feltárásával vagy Volner János alelnök „bozótkaandjai” kitergetésével tudott válaszolni. Ugyanakkor a független hatalmi ág cselekedett: az ÁSZ „leleplezte” a Jobbik plakátanyagával kapcsolatos *színlelt szerződéseket* (alulírázásokat), és jelentős bírsággal közvetlen gazdasági csődhelyzet elé állította az akkor még túl veszélyesnek látszó néppártosodásával Fidesz-szavazók elcsábítására is alkalmasnak vélt pártot. Kicsit kényszeredetten, de fokozatosan és jóval kisebb összegekkel, részben fiktív helyiségbérleti szerződésekkel a balliberális ellenzéki pártok is sorra kerültek – de kinek a plakát-, illetve bérleti szerződéseit nem vizsgálta az ÁSZ? „Természetesen” a Fidesz–KDNP-ét. De hát az ÁSZ maga dönti el – függetlenül a korábbi saját vizsgálati programjától –, hogy kit vizsgál és mikor, illetve kit nem, tehát törvényesen járt el. Az pedig törvényhozási hiba, hogy az Állami Számvevőszék határozataival szemben nincs helye külső jogorvoslatnak – azaz nem lehet megtámadni a határozatait a bíróságon. (Ezt szerintem pótolni kellene.)

A *Költségvetési Tanács* tulajdonképpen az egyetlen olyan állami szerv, amely a költségvetés elfogadásának meggátolásával valódi ellenhatalmi szerepet tudna betölteni. No de ehhez a Költségvetési Tanácsnak nincs saját apparátusa, és a három tagból kettő a kormányhoz igen közel álló személy, az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Bank elnöke. A Költségvetési Tanács – nyilván elnöke, Kovács Árpád jóvoltából is – így is tett a ciklus alatt kormányzást bíráló megjegyzéseket, pl. a költségvetési törvény gyakori módosítása, illetve a költségvetési tartalékok indokolatlan felhasználása kapcsán. Hozzá kell azonban ehhez tenni, hogy a költségvetés alapvetően rendben van, a hiánycélt 2013 óta tartjuk.

Végül a harmadik gazdasági hatalmi tényező, a *Magyar Nemzeti Bank* a ciklus alatt végig a kormány gazdaságpolitikáját támogatta. A fiskális és

¹⁶ Lásd Csink Lóránt: Az ombudsman in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 600–16.

a monetáris politika alapvetően egységben érvényesült, az elnök, az alelnökök, illetve a Monetáris Tanács tagjai egymással megfelelő együttműködésben tevékenykedtek. A kedélyeket a ciklus alatt nem is annyira Matolcsy György jegybankban folytatott „új merkantilizmusa” kavarta fel, hanem az MNB *tradicionális jegybanki tevékenységén túlnyúló aktivitása*. A jegybank ugyanis a zömmel a devizahitelek forintra való átváltásánál keletkezett, meglehetősen nagy nyereségét nem fizette be a költségvetésbe, és azt nem az államadósság csökkentésére fordították, hanem részben ingatlan és műkincs vásárlására (ezt azért a nemzetközi gyakorlatban számos jegybank csinálja), részben – és ez jóval vitathatóbb – Matolcsy unortodox gazdaságpolitikája népszerűsítésére, illetve a hagyományos – liberálisnak minősített – közgazdasági irányzatok bírálatára. Ez utóbbiak állítólagos fölényének megszüntetésére Matolcsy *alapítványokat* hozott létre, és ezen keresztül Kecskeméten új egyetemet is gründolt (szupermodern új épülettel), továbbá közgazdasági egyetemeken tanszékeket működtet, mesés díjazású szakértői megbízásokat ad (nekem sajnos személyes jó viszonyunk ellenére nem adott, ugyebár az irigység belőlem is kibuggyan), 2018 nyarán pedig a Nemzeti Bank egy átfogó gazdasági és társadalompolitikai javaslatot tett le a „nemzet asztalára” – az egészségügy és az oktatás területén például szerintem igen progresszívan.

4.4. A kormánytól független szabályzó hatóságok, illetve autonóm államigazgatási szervek közül – a médiahatósággal szemben, amely nem lép fel a kormányzat javára nyilvánvalóan elfogult köztvé és közrádió műsoraival szemben – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatal több esetben a kormánnyal szemben is képes volt kiállni a közérdekű információkhoz való hozzáférés biztosítása mellett. (Ez az elnök, Péterfalvi Attila becsületére válik.) Más kérdés – és ez szerintem megalapozottan bírálható –, hogy a hatóság nem készítette elő megfelelően az Európai Bizottság személyi adatok védelmével kapcsolatos rendeletének (GDPR) alkalmazását a rendelet közzétételétől számított két év alatt, amely 2018 tavaszán–nyarán az esetleges súlyos bírságok veszélye miatt általános pánikhelyzetet teremtett a vállalkozások, illetve a civil szervezetek körében. (Az információs törvény módosítását csak az uniós rendelet hatálybalépése után fogadta el az Országgyűlés.)

A *Nemzeti Választási Bizottság*, annak területi szervei, illetve a *Nemzeti Választási Iroda* a ciklus alatt általában megfelelően működött, a nyomdai háttér pedig egészen kimagasló munkát végzett a választásoknál. Ugyanez azonban nem áll az *elektronikára*, lásd a honlap választás napján való lebénulását. Választási csalás egyértelműen nem történt a 2018. áprilisi választásokon, egyes választási körzetekben előforduló kisebb szabálytalanságokat lehetett csak megállapítani. A választások lebonyolítását azonban beárnyékolja egy

jelentősebb és egy kisebb probléma. A nagyobb a *külföldön tartózkodó magyar állampolgárok kétfajta* és a külföldön dolgozókkal szemben diszkriminatív szabályozása (a zömmel Fidesz-szavazónak gondolt határon túliak szavazhattak levélben, a külföldön munkavállalók, akiknek zömét ellenzéki szavazónak gondolták, csak személyesen). A kisebb: Budapesten két körzetben a négy évvel ezelőttinél is nagyobb, éjszakába nyúló sorban állásos szavazás volt, ami már szinte tragikomikus. Ami pedig a Fidesz által utólagosan kifogásolt, mintegy 4000 nem szabályos borítékban, illetve nem megfelelően lezárt borítékban leadott szavazatokat illeti, itt a Fidesz számára kedvezőtlen döntést nem a Kúria, hanem két fokon is a Választási Bizottság hozta, és a Kúria csak azt vizsgálhatta, hogy a választási szerv döntése törvényes volt-e vagy sem. Nem a Kúria fosztotta meg a Fideszt egy mandátumtól, nem a Kúria alkotott jogot, hanem éppen akkor alkotott volna jogot a jogszabály szövegével szemben a bíróság, ha hatályon kívül helyezi a szakhatóság döntését. (Szerintem az nem éri el a kellő intellektuális színvonalat, aki ebben a Kúria politikai döntését látja, aki azt állítja, hogy itt a legfőbb bírói fórum nem jogot alkalmazott, hanem jogot alkotott.) Hogy ez mennyire nem így volt, jól mutatja, hogy az Országgyűlés 2018 júliusában módosította a választási törvényt, és új szöveget fogadott el a borítékok használatáról, amelyből indirekt módon az következik, hogy a régi törvényszöveg alapján nem járt a Fidesznek a mandátum.

5. Transzparencia – korrupció

5.1. A jó kormányzással kapcsolatban alapvető követelmény – mégpedig nemcsak a governance irányzatban, hanem ahogy az NKE Jó állam jelentései is igazolják, a government irányzatban is – az átláthatóság, az államélet megfelelő nyilvánossága az állampolgárok számára, azaz a *transzparencia*. A másik oldalról a 20. század közepétől egyre jobban erősödött egy hagyományos, de egyre szélesebb körű állambetegséggel szembeni küzdelem, főként a *korrupció* elleni harc. A korrupció ugyanis az állami intézményrendszer, a jogállamiság gyengeségének jele. Persze korrupció mindig volt – mégpedig sokszor a hivatalos állam által burkoltan elismerten, lásd a szocializmus állami külkereskedelmi vállalatai mérlegébe hivatalosan beépített rovatot az érdekes módon „alkotmányosnak” nevezett költségről (ez a fogalom mostanában feléledni látszik).

Emellett a korrupció elterjedtsége bizonyos mértékben *földrajzi jelenség* is – Európában a legkisebb északon, a legnagyobb délen akár egy államon belül is (Hamburgban csekélyebb, mint Münchenben, Torinóban kisebb, mint Palermóban). Az államfői-kormányfői nyílt – és büntetőeljárásokkal

is honorált – korrupció azonban viszonylag új, gyorsan terjedő és az állami tekintélyt igen romboló jelenség számos országban (lásd pl. a gyakori izraeli vagy olasz miniszterelnököket, államfőket vagy a horvát Sanadert vagy az osztrák Sinowatzot). A korrupciós helyzet Európa számos államában a *belpolitikai harcok középpontjába került*, így Magyarországon is a 2018-as választási kampányban az ellenzék alapvetően a felülről szervezett, rendszer-szintű intézményes korrupcióval vádolta meg a kormányt (Debreczeni József: *rablóbanda*, „Ti dolgoztok. Ők lopnak.” plakát stb.). A korrupció elleni fellépés igen erős elem az Amerikai Egyesült Államok külpolitikájában is – a második Orbán-kormány idején erre való hivatkozás állt meghatározó magyar kormányzati szereplők USA-ból való ún. kitiltása mögött (persze egyes, sérelmet szenvedett amerikai vállalatok bejelentései alapján, azaz aligha tisztán erkölcsi alapon).

5.2. Az állambetegségek közül azért beszéljünk először az *arroganciáról, a dafkéről, az erőpufogatásról, az állami tekintély eltúlzásáról*. Ez a kérdés az orbáni kormányzást meglehetősen jelentős mértékben érinti. Az állami tekintély fontos, a kormányzati határozottság úgyszintén, de az eltúlzása hiba. Ez pedig a harmadik Orbán-kormány időszakában gyakran előfordult, összefüggésben a kormányzás említett agresszív stílusával. Két példa a dafkéra.

Orbán Viktor – ráadásul EU-pénzt is igénybe véve – erőteljesen szorgalmazta szülőfalujában a Pancho Arénától az Alcsúti Arborétumig tartó *kisvasútvonal* megépítését. Ez önmagában rendben van, hiszen a kisvasutakat – több mint tíz van az országban – szeretik a turisták, a gyerekek, ez pedig „eszmeileg” kiegyenlíti az általában a vasút-üzemeltetéssel együtt járó veszteségeket. Az sem baj szerintem, hogy valaki szereti és tesz is – akár a közhatalom birtokában is – szülőfaluja fejlődéséért (Szabó Pista bácsi megbecsült ember maradt húsz évvel a rendszerváltás után is Nádudvaron, hiába volt az állampárt legfelsőbb szervének, a Politikai Bizottságnak a tagja). No de miért kell a bírálatokra – veszteséges, kevés az utas – úgy reagálni, hogy ha támadják a kisvasutat, akkor jusst is meghosszabbítjuk az útvonalát Lovasberényig, és ha azt is bírálják, úgy Bicskéig. (A bírálatozón folytán esetleg eljuthatunk Bécsig is.)

Másik példa. Orbán Viktor a választási kampányban elment egy óvodába, és ezt a televízió is közvetítette. (Nagyon szeretnek a politikusok – főleg a kampányban – kisgyerekekkel mutatkozni, ez nemzetközi tendencia, hiszen hat, főleg a női szavazókra.) Ez azonban sérti a magyar választási szabályokat, ezért a Nemzeti Választási Bizottság – nagyon helyesen – 350 ezer forint bírságot szabott ki a vagyonbevallása szerint meglehetősen vagyontalan kormányfőre. *Ez nagyon is jogállami megoldás volt*, és a miniszterelnök be is

fizette a bírságot (szemtelen megjegyzésem: talán kölcsönként a gazdagabb feleségétől). Itt meg kellene állnia a történetnek, de sajnos nem állt meg, és jogállamiság-ellenes kommunikáció kezdődött. A választásokat követően ugyanis a miniszterelnök elment arra az állami egyetemre, ahol a Választási Bizottság elnöke a rektor. A rektort meglátva – erre felkészült a köztelevízió – Orbán Viktor úgy köszöntötte Patyi Andrást, hogy itt van a „bírságbajnok”. Ez a megjegyzés egy hivatali kötelezettséget teljesítő, független állami szerv vezetőjével szemben szerintem arrogancia, amit fokoz, hogy a köztelevízió ezt így leadta. Tehát tudatosan a kormányfői hatalmat demonstrálták tömegkommunikációs eszközökkel. Más kérdés, hogy a megzavarodott rektornak nem kellett volna sajnálatát kifejeznie és kvázi letagadnia, hogy ő is megszavazta a bírságot (értesülésem szerint elnökként ő javasolta). Ehelyett annyit kellett volna mondania: „Miniszterelnök úr, aki megszegi a törvényt, azt a Választási Bizottság megbünteti.” A dafke egyébként később még fokozódott: Orbán Viktor nemsokára ismét ellátogatott ugyanabba az óvodába. Ez már nem jogsértő, hiszen a választási kampány már befejeződött, de azért...

Végül az erődemonstráció meglehetősen jellemző a *Terrorelhárítási Központ* – e feltétlenül szükséges és jelentős állami szerv – működésére. Miért kell egy – akármennyire is jelentősnek gondolt – büntettes, azaz a Teréz körúti robbantó elfogásához *páncélosokkal* végigvonulni Keszthely utcáin? Inkább nagyobb gondosságot kellene tanúsítani – Budapest belvárosában egy ilyen páncélos járművet legraffitiztek, ráfirkáltak az oldalára, és ezt a személyzet nem vette észre (akár robbanóanyagot is helyezhettek volna az alá, Bakondi tábornok úr pedig ezt a hanyagságot a televízióban még mentegette is).

5.3. Az állam, a kormányzat, a központi közigazgatás áttekinthetősége, a kormányzati feladatok hatékony ellátását nem gátló nyilvánosság feltétlenül szükséges tényező a kormányzás legitimitását alátámasztó közbizalomhoz, a kormányzás hitelességéhez, hozzátartozik a demokrácia fejlettségéhez és a jogállamisághoz. Ezen a területen – amely áttételesen érinti a véleménynyilvánítást, a sajtószabadságot, a bírálat jogát, hiszen a ténykutató újságírás például aligha tud megfelelő adatok hiányában megfelelően dolgozni – az elmúlt kormányzati ciklusban *számos probléma* mutatkozott.

Az egyik oldalról a kormányzati apparátus feleslegesen nyilvánít – részben felelősségelhárítási, részben kényelmi okokból is – *állam- vagy szolgálati titoknak* olyan adatokat, amelyek ténylegesen nem azok. Gátolják ilyen titoknak nem minősülő közérdekű adatok kiadását – elhúzzák a kiadást, feltupírozott költségek megtérítését kérik stb. Sokszor jogerős bírói ítéletek ellenére sem adnak ki minisztériumok, más hatóságok államtitoknak nem minősülő adatokat. Klaszikus példa erre az ún. *tao-támogatások* (társaságiadó-kedvezmény) ügye. Ezt

ugyanis a vállalatok-vállalkozók nem leadóztak jövedelmükből adják művészeti intézményeknek, sportszövetségeknek, sportegyesületeknek (ez esetben valóban adótitoknak minősülnének), hanem a költségvetésnek járó adót nem fizetik be a NAV-nak, és a jogszabályi lehetőséget kihasználva a kedvezményezetteknek juttatják el. Ez a támogatás tehát – mint több bírói jogerős ítélet is megállapította – egyértelműen közpénzből történik, tehát az infotörvény értelmében *közérdekű adat*. Egyébként sem érthető, miért kell ezt a közvélemény előtt titkolni, ha jogszabály erre lehetőséget ad, és a vállalat-vállalkozó-tulajdonos szabadon dönthet abban, kinek adhatja a meghatározott körben az anyagi támogatást. Ez szükségképp korrupció látszatát kelti ott is, ahol esetleg erről szó sincs. Ahogy az MNB alapítványainál is mind a bíróság, mint az Alkotmánybíróság egyértelműen kimondta: *közpénzből nem lehet magánpénzt csinálni*.

Ha pedig a tao-adatok nyilvánosságra hozatala kapcsán esetleg kiderül, hogy a Medgyessy–Demszky-érában az OLAF ún. Alstrom-jelentésében említett külföldi cégek ugyanazok, amelyek egy meghatározott sportklubot, annak stadionépítését támogatták, ebből nemcsak a közvéleménynek, de a kormányzatnak is le kell vonni bizonyos erkölcsi következtetéseket. Ezért is nem értek egyet Péterfalvi Attilának a *Vasárnapi Újságban* 2018. június 23-án megjelent interjújában foglalt álláspontjával, hogy csak az összevont juttatások összegét kell mind az adományozónak, mind a kedvezményezettnek nyilvánosságra hoznia. A korrupciógyanút ugyanis csak a konkrét összegek, illetve a támogatók konkrét megnevezése tudja eloszlatni vagy megerősíteni – itt tehát nagyobb mélységű konkrét adatokat kellene szerintem nyilvánosságra hozni.

A másik oldalról viszont az adatnyilvánosságot sem helyes *eltúlozni*. Nem lehet minden kormányzati adat nyilvános. Döntés-előkészítő belső anyagokat sem lehet válogatás nélkül nyilvánossá tenni, mert ezek nem erre valók, hanem a döntéshozó elé menő döntési alternatívákat tartalmaznak. Ilyen anyagok döntés előtti *kiszivárogtatása a közvélemény megtévesztésére* alkalmas, emellett képes lehet a döntéshozatal befolyásolására. Nem lehet továbbá információs igények állandósult tömegével kormányzati szerveket zaklatni, folyamatos munkájukat gátolni. Erre is számos példa akadt ebben a kormányzati ciklusban, mert egyes civil szervezetek, illetve állampolgárok így kívánnak nyomást gyakorolni a közigazgatásra, illetve a kormányra.

Ez a két, egyaránt helytelen tendencia egyébként *egymást erősíti, és gátolja a valódi információs szabadságot*.

5.4. *A modern kormányzásban egyértelmű követelmény a korrupció visszaszorítására való törekvés*. Egyes szerzők szerint a korrupció elleni fellépés mintegy szakpolitikai feladattá vált. Egyre több kormány kifejezetten korrupcióellenes stratégiát hirdet meg, így a magyar kormány is 2015-ben 17 pontból álló



nemzeti korrupcióellenes programot fogadott el. A programban a kormány részéről a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium és a Közbeszerzési Hatóság vesz részt, emellett tag még a Legfőbb Ügyészség, az Országos Bírósági Hivatal és a Magyar Nemzeti Bank is. A Transparency International – kutatások alapján – *korrupcióértékelési indexet* (CPI) készített, amelynek országgranglistáján azóta állandóan visszacsúszunk, jelenleg az 57. helyen állunk, és az európai országok közül csak Bulgária szorul mögénk. (A Világbank jelentése szerint a magyar korrupciós kontrollindex 2007-ről 2017-re, tehát tíz év alatt 73 pontról 59-re esett.) A Corvinus Egyetemen működő Korrupciókutató Központ jelenése szerint – 150 ezer közbeszerzési eljárást vizsgáltak – a közbeszerzés keretében 2090–3000 milliárd forint tűnt el hat év alatt „nyomtalanul”. Mások „mutyikatalógust” állítottak fel. „Természetesen” a magyar kormány ezeket az értékeléseket politikai indíttatású elfogultság termékének tartja, és nem fogadja el, az pedig kétségtelen, hogy a korrupció nehezen mérhető, illetve a mérése eléggé szubjektív.

A korrupció fogalma – és ez jól megállapítható a korrupciókutatás társadalomtudományi irodalmából – meglehetősen *vitás*, mint ahogy a korrupciót elősegítő, illetve a visszaszorítására alkalmas körülmények, illetve intézkedések meghatározása is. Legtágabb értelemben a protekció, a kapcsolatok nem anyagi előnyszerzésre való felhasználása, a lobbitevékenység, illetve az ún. szürkegazdaság számos tényezője, így a borraival, a hálapénz is korrupciónak minősülhet. A Transparency International definíciója szerint „korrupció a hatalommal-hatáskörrel egyéni előnyök szerzése érdekében történő visszaélés”. Ezt a definíciót viszont többen vitatják, és jóval szélesebben határozzák meg a korrupciót. (Például a Corvinus Egyetemen működő Korrupciókutató Központ anyagai is.) A korrupció fő területei Magyarországon a beruházások, az építőipar, az informatika és ezzel összefüggésben a közbeszerzések, illetve az európai uniós támogatások.

A korrupció nemcsak erkölcsileg, de gazdaságilag is káros, a nemzetgazdaság korrupciótól való *kifehéritése* ezért jelentős megtakarításokra vezethet. Sok esetben egy adott társadalmi alrendszer fejletlensége, gyengesége, anomáliái segítik elő a korrupciót – lásd pl. a közoktatást vagy az egészségügyet Magyarországon (hálapénz). A köztisztviselők, a közalkalmazottak, a rendőrök-vamosok alulfizetettsége is táplálhatja a korrupciót, avagy konkrét alkalmak intézményes felhasználásáról van szó (lásd a záhonyi határállomáson felderített megvesztegetéseket). Márpedig a korrupció aláássa a közhatalom intézményrendszerét, a társadalom erkölcsi bázisát és az ország versenyképességét egyaránt.¹⁷

¹⁷ Lásd Martin József: Keleti minták, nyugati vágyak. Korrupció és jogállamiság Magyar-

Az általános korrupciónál jóval szűkebb, bűncselekménynek minősülő ún. kriminális korrupció felderítésénél pedig igen jelentős *bizonyítási nehézségek* vannak – hiszen aki adja a korrupt köztisztviselőnek a kenőpénzt, maga is bűncselekményt követ el, és tanúk ilyen cselekményeknél szélső kivételt képeznek. A korrupciós bűncselekményeknél tehát a *látencia* igen nagy. Burai Petra ehhez hozzáteszi, hogy a magyar társadalom jó része *passzív*, lemondó hozzáállású a korrupció terén, így pedig érvényesül az az elv, hogy senki sem születik korruptnak, de nagyon könnyű azzá válnia, ez lényegében a felajánlott összeg nagyságától függ.¹⁸

Ezen a területen a második–harmadik Orbán-kormányval szemben az az ellenzék, illetve egyes emberi jogi civil szervezetek által felhozott „vád”, hogy 2010 után *felülről szervezeten építettek ki* rendszerszintű intézményes korrupciót, és ezáltal a korábban is fennállt magyar korrupció *új minőségbe* lépett. A korrupciót pedig részben törvényekkel, tehát jogszabályokkal alapozzák meg – erre példaként a dohánykereskedelem átalakítását vagy a takarékszövetkezeti integrációt hozzák fel. Ez a korrupció az ezt állító szervek szerint az állami szervek és a hozzájuk közel álló üzleti csoportok *szimbiózisában* működik, tehát itt a „state capture” nem úgy következett be, hogy befolyásos üzletcsoportok foglyul ejtették az államot (mint, mondjuk, a közép-amerikai kis államokban), hanem a kormányzat maga épít ki maga körül a gazdasági hatalmat megtestesítő vállalatcsoportokat, és azokkal integráltan működik.¹⁹

Ezen felfogás szerint az ügyészség ahelyett, hogy intenzíven üldözné a kormányzat által kiépített korrupciót, elmismásolja, nem nyomoz intenzíven a korrupciós bűncselekmények felderítésére. Az ellenzék ezért a legfőbb ügyészt, Polt Pétert teszi személyében is felelőssé. Bezzeg Romániában van külön korrupciós ügyészség! Nyilván a magyar kormány is azért nem kíván az Európai Ügyészséghez csatlakozni, hogy korrupciós ügyeire ne derüljön fény – állítják. A korrupció alapvető területe pedig Magyarországon az európai uniós támogatások, hiszen a magyar beruházások többsége ezen alapul – túlárazások, minőségrontások, közbeszerzési manipulációk, strómanok igénybevétele.²⁰

országon az európai normák tükrében. A Magyar Jogász Egyletben 2017. november 17-én tartott előadás (kézirat).

¹⁸ Lásd Burai Petra: Muszáj jobbnak lenni. Kiutak a korrupcióból in: *Hegymenet*, i. m., 309–25.

¹⁹ Lásd Ligeti Miklós: Korrupció in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 727–57.

²⁰ Az ügyészség pártatlanságának kétségbevonása az ellenzéki politikusok, közírók, újságírók részéről eléggé általános. Az mindenesetre egy jogállamban szerintem meglehetősen kifogásolható, hogy egy főügyész politikai okokból eléggé méltatlan beállításban egy HVG-szintű újság címlapjára kerüljön. De az igazságszolgáltatási szervezettel állandósultan foglalkozó Fleck Zoltán professzor is erős kritikát szokott gyakorolni az ügyészség általa kifogásolt gyakorlatával

Mit mond viszont a kormányzat erre? A magyar büntetőjogban egyértelműen szabályozottak a korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények, és a Btk.-ban az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő tényállások is egyértelmű szabályozást kaptak. (Ez több uniós országban nem így van, tehát a magyar helyzet jobb.) A magyar közbeszerzési szabályozás szigora is magasan megüti az uniós országok átlagát. A magyar Közbeszerzési Hatóság nem a kormány, hanem az Országgyűlés felügyelete alatt álló államigazgatási szerv. A hatóság 2017-ről szóló jelentése szerint erre az évre a korábbi 27 százalékról 16,6 százalékra csökkent az ún. egyajánlatos eljárások száma, amelyeket a leginkább korrupciógyanús-nak tekintenek. A nyilvános hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások száma is 2016-hoz képest 2017-ben az uniós értékhatárt elérő közbeszerzések számán belül elérte a 73 százalékot, az összes eljárás 82,6 százalékában a közbeszerzési eljárás győztese hazai kis- és közép vállalkozás lett. A döntésekkel szembeni jogorvoslatok is hatékonyabbak lettek, 2017-ben az erre rendelt „belső” fórum, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt 684 ügyben folyt felülvizsgálati eljárás, és több mint 800 millió összértékű bírságot szabtak ki szabálytalanságok miatt. A közbeszerzési döntések bíróság előtt megtámadhatók. Persze manipulációk egyes esetekben előfordulnak – megalapozottan kifogásolhatók egyes közbeszerzési pályázati kiírások, túl sok az egyedüli pályázó, illetve a pályázat alól való mentesítés, a közbeszerzési eljárás kikerülése. Előfordulnak a verseny tisztaságát sértő megállapodások, túlárazások, de ezek a kormányzati álláspont szerint egyedi esetek. Az OLAF, azaz az Európai Csalás Elleni Hivatal nem bűncselekményeket állapít meg, hanem szabálytalanságokat, amelyek esetleg felvethetik a bűncselekmény gyanúját, ezt viszont a nemzeti büntetőszerveknek kell elbírálniuk. A magyar ügyészség minden, OLAF által felvetett ügyet megvizsgált, és az európai átlagnál több esetben rendelt el nyomozást – az ilyen bűncselekmények nyomozása az ügyek összetettsége miatt pedig bonyolult, ez indokolja, hogy a nyomozás adott esetben hosszabb időt vesz igénybe. Az Európai Unió büntetőszerveivel, igazságügyi együttműködéssel foglalkozó szervei egyértelműen pozitívnak minősítik a magyar rendőri és ügyészi szervek ezzel kapcsolatos munkáját, együttműködési készségét.²¹ A magyar kormányzat egyelőre pedig elégségesnek tartja az eddigi nemzetközi

szemben. Hack Péter emellett felveti: az ügyészség közvetlenül az Országgyűléshez tartozása folytán a legfőbb ügyész pozíciója tekintetében a „számonekérhetőség hiánya áll fenn” (Hack Péter: *Ügyészség in: A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 500. – ez azonban 1990 óta mindig így volt). Az ún. balliberális sajtó pedig a főügyészt – ez szerintem igen helytelen – folyamatosan támadja a feleségén, más családtagjain keresztül is.

²¹ Erről az európai ügyészi szervekkel foglalkozó nemzetközi szervezet vezetője, Ladislav Hamran, az Eurojust elnöke 2018 júniusában Budapesten személyesen is beszámolt.

együttműködés szervezeti formáit, intézményrendszerét, és a későbbiek során fogja megfontolni, hogy a 2021-gyel felállítandó Európai Ügyészséghez csatlakozik-e, mégpedig szakmai, és nem politikai szempontok alapján.

A kérdés tárgyilagos megítélésére törekedve úgy gondolom, hogy az eléggé valószínű – bár nem bizonyítható –, hogy a korrupció Magyarországon a társadalmi-gazdasági élet szinte minden területén jelen van, és főleg a vállalkozóktól származó információk szerint feltehetően 2010 óta növekedett is. Azért az sokat mond, hogy a 2015 eleji G-napig a Simicska Lajos tulajdonában álló Közgép az összes közbeszerzést, amin indult, megnyerte, ettől kezdve viszont egyet sem, sőt jogerős bírósági döntéssel kellett meggátolni, hogy a Közgépet teljesen kizárják a közbeszerzési eljárásokból. A korrupció ellen tett eddigi kormányzati intézkedések tehát addig kétségtelenül *nem voltak elégségesek*. Az is nyilvánvaló, hogy nem túl szerencsés és rontja a közmorált, ha X. vagy Y. vezető politikusról széles körben mondják, hogy Mr. 20%, mert ugyebár nem zörög a hasaszt, ha nem fújja a szél. Kormányzati vezetők családtagjai, baráti körében mesés meggazdagodások történtek igen rövid időn belül, és azt sem hiszi el senki sem, hogy ez azért van, mert okosabbak Zuckerbergnél.

A lényeg valóban ott van, amit Lánczi András úgy fejezett ki, hogy a Fidesz politikájának lényege, amit az ellenzék a korrupcióval azonosít. 2010 óta az orbáni kormányzás valóban közhatalmi eszközökkel igyekszik a Teller Gyula értelmében vett harmadik eredeti tőkefelhalmozást végrehajtani, közhatalmi eszközökkel a saját híveit segíteni a gazdagodásban, *új gazdasági elitet*, egy új nemzeti tőkesosztályt megteremteni (ún. kliensburzsoázia). *Ez a kormányzat oldaláról épphogy nem korrupció, hanem közérdek*. Csillag István szerint az állandósult gazdagodás a Fideszben szinte pártfeladattá vált („belső hálapénz”), és Tamás Pál szociológusprofesszor is így ír: „Az ellenzék háborog a korrupción, pedig *ez a típusa* a rendszer stabilitásának alapja.”²²

Véleményem szerint ez a kormányzati politika – amelyről még szó lesz – valóban vitatható, a magam részéről helytelennek is tartom, de ez szerintem nem azonosítható a rendszerszintű, kormány által szervezett korrupcióval. Más kérdés, hogy ebben a gazdagodási-gazdagosítási folyamatban valóban előfordulhatnak – és nyilván elő is fordulnak – büntetőjogi is értékelhető korrupciós cselekmények, például ha egy beruházást nem az építőipari boom miatt, hanem azért áraznak túl, hogy abból 10-30 százalékot a döntéshozónak (akár saját, akár pártfinanszírozási célra) visszaadjanak. A Fidesz tartós

²² Csillag István: *Küldetés vagyonosodni – elitcsere családi alapon in: Magyar Bálint (szerk.): Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam*. Noran Libro, Budapest, 2013, 222–32. Lásd Tamás Pál: *Populizmusok. A magyar időzítés. Népszava*, 2018. június 23.

nagymértékű fölénye szinte szükségképp ide csábította a szerencselovagokat, a politikai kapcsolatok felhasználására törekvő vállalkozókat, sőt a gazdasági kriminalitásra hajlamos embereket is. Ugyanakkor azonban a korrupciós bűncselekményeket egyértelműen *bizonyítani* kell, nem pedig sejtetni sajtótermékekben – mert ha nem, az esetleg elindult büntetőeljárás vége felmentő ítélet lesz, ahogy fordított irányban a Fidesz elszámoltatási kampányában a korrupció miatt bíróság elé állított szocialista kormányzati vezetők esetében történt.

Azonban éppen a tárgyilagosság érdekében hozzátenném: a korrupció ellen feltétlenül szükséges harcot sem helyes eltúlozni, illetve politikai lejáratás eszközévé tenni. Például a Magyarországon sokszor példának tekintett román korrupcióellenes ügyészség – ezt több magyar önkormányzati vezető is megtapasztalhatta Erdélyben – sok esetben meglehetősen politikai indítatással járt el: nem baj, ha a bíróság felmenti a politikust, de közben a büntetőeljárással lejáratjuk, mentálisan tönkretesszük a családjával együtt. Nem helyénvaló ún. mesterséges bűncselekmények (amelyek formálisan beillenek egy bűncselekmény törvényi tényállásába, de a társadalomra nem veszélyesek), illetve bagatell cselekmények esetén ilyen eljárásokat folytatni. Ilyennek tűnik a sajtójelentések alapján számomra – bár jogász ne a sajtóból tájékozódjon, és csak általa részletesen elemzett, stabil tényállás alapján nyilatkozzon – a Netanjahu izraeli miniszterelnök felesége ellen indított büntetőeljárás, aki, bár dolgozott szakács a miniszterelnöki rezidencián, nyilvános éttermekből rendelt futárszolgálaton keresztül ebédet, vacsorát közpénzen. Ez túlzás, és eltereli a figyelmet a valódi korrupcióról. Vagy bár tudom, hogy Nyugaton az ilyen üzletemberi szívességekbe több kormányzati vezető belebukott, a magam részéről úgy gondolom, hogy ha egy nemzetközi sporteseményen részt vevő magyar sportklub tulajdonosa az amúgy is félig üres repülőgépén felajánl egy helyet a miniszterelnöknek, és az ezt elfogadja, úgy ez az eset nem minősíthető korrupciónak. Egy fillér közpénzbe nem kerül, magánpénzbe se, azt pedig senki se hiszi el, hogy Orbán Viktor-szerű vezetőt egy ilyen szívességgel le lehet kötelezni.

6. Ideiglenes összegzés

Az e fejezetben foglalt, erősen egyszemélyes, a kancellári kormányzás keretein szinte túllépő politikai kormányzás kívülről tekintve lényegében zavartalanul működik, belső ellentmondásai nem látszanak. Ugyanakkor ismert, hogy az ilyen típusú kormányzás jelentős hátrányokkal is jár, nevezetesen az

intézmények fellazulásával, az informális kormányzás túlzott előtérbe kerülésével, a közigazgatás szakmai színvonalának csökkenésével.²³ Az e tárgyú, hivatkozott OECD-jelentés diplomatikusan fogalmaz: a túlzott centralizáció egyelőre a költségcsökkenés terén nem hozta meg a várt eredményeket a magyar közigazgatásban. Balázs István fel is veti: Lehet-e ilyen mértékű centralizáció esetén és a szakértelem politikai szempontok mögé sorolásának ilyen nagy mértéke mellett hatékony közigazgatást működtetni?²⁴ Ehhez Gajduschek György hozzáfűzi, hogy a választók által ilyen mértékben bebetonozott rendszer már igazán megengedhetné magának, hogy a szakértelmet jobban érvényesítse a közigazgatásban.²⁵ Végül Szalai Ákos mindehhez hozzáteszi, hogy a centralizált kormányzás valóban képes villámgyorsan megoldani valamely politikai problémát, de ez részben figyelmen kívül hagyja a rendszer önkorrekciós képességét, részben nem számol a *származékos továbbgyűrűző hatásokkal*, így lehetséges, hogy egy probléma gyors politikai megoldása a rendszer más részein nagyobb távlatban még súlyosabb problémákat eredményez.²⁶

²³ Lásd Pesti Sándor: Nagy fa, nagy árnyék. A második Orbán-kormány két éve. *Kommentár*, 2012/2.

²⁴ Lásd Balázs István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2016.

²⁵ Lásd Gajduschek György: A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja in: *Hegymenet*, i. m., 243.

²⁶ Lásd Szalai Ákos: Az elveszett állam nyomában. Az államközpontú gondolkodás értelmetlensége in: *Hegymenet*, i. m., 220–22.

VII. FEJEZET

A nemzeti ügyek kormányzása („pusztanacionalizmus”)

1. Nacionalizmus kontra internacionalizmus, avagy nemzeti keresztény identitás kontra multikulturalizmus

1.1. *Nagyon régi problémáról van szó új köntösben.* Az első globális világhatalom – bizonyos mértékben az állami hatalommal összefonódva, illetve „háttérhatalomként”, modern nevén hálózatként – a római katolikus egyház volt, élén a római pápával mint egyben Vatikán állam államfőjével (Európában ma már aligha háttérhatalom, de annál inkább az Latin-Amerikában vagy Afrikában). Emlékezzünk csak vissza emellett a Német-római Császárság több évszázados fennállására vagy a Habsburg Birodalomra, amelynek Nagy-Magyarország a szerves része volt. Ugyanakkor a polgári fejlődés összeforrt erős nemzeti államok kialakulásával – lásd a német vagy az olasz fejlődést. Mindig van mozgás e téren – integrálódási és kiválási tendenciák egyaránt tapasztalhatók. A nemzetközi munkásmozgalom is abból indult ki – lásd az *Internacionálét*, nevezetesen hogy nemzetközivé válik holnapra a világ (de ez a holnap nem így jött el). Mindenesetre a nagy államközi integrációk a 20. században zömmel felbomlottak. Indult ez az első világháború után az Osztrák–Magyar Monarchia szétesésével több „nemzetállamra”. A második világháború befejezése viszont először inkább integrációval járt – a Szovjetunió orosz magva bekebelezett egy sor kis országot, illetve létrejött a titói nagy Jugoszlávia. A 20. század végén azonban ezek felbomlottak. A Szovjetunió romjain létrejött egy sor kis állam Európában (a három balti állam, valamint Moldávia), illetve a volt Szovjetunió ázsiai területein egy sor nem is olyan kicsi állam (így például Kazahsztán, Azerbajdzsán, Grúzia, Örményország). Jugoszlávia helyén pedig egyenesen hét új állam keletkezett, ha Koszovót is ide számítjuk. Az államszövetségek létrejötte és az azokból való kiválások tehát ciklikusan váltogatják egymást a történelem során, és ez figyelhető meg napjainkban is.

1.2. Az 1950-es, 1960-as években tisztán gazdasági alapon létrejövő Európai Uniót kezdetben gazdasági közösségnek hívták, bár persze politikai vonatkozása akkor is volt (félelem Sztálintól, német–francia megbékélés). Ez a közösség a 20. század végére – *önkéntes alapon* – két szempontból is bővült. Részben a gazdasági kérdéseken túl egyre több nem elsődlegesen gazdasági

kérdés került az unió hatáskörébe, részben az alapító hatok köre állandóan szaporodott, és a 21. század elején a tagállamok száma már megközelítette a harmincat, és Nagy-Britannia kilépett ugyan, de egy sor tagjelölt ország is van a Balkánon. Mindez – erről a későbbiekben még lesz szó – *alapvetően megváltoztatta az Európai Unió működését.* A kezdetben az érdekközösségen, az *egyhangú döntéshozatalon* és az *önkéntes jogkövetésen* alapuló piaci, illetve technokrata megoldásokat előtérbe helyező és a politikát lehetőleg kirekesztő, nagyon homogén közösség megtelt politikával, a tagok érdekütközéseivel, és ezáltal jogi küzdelmekkel, feszültségekkel, döntésképtelenséggel. Ma is azok az országok, akik még nem tagok, tagok kívánnak lenni (lásd Szerbiát, Ukrajnát), azok közül viszont, akik bent vannak, sok tagállamban erősödik az ún. euroszkepticizmus. Persze ezen uniós államok kormányai is tisztában vannak vele, hogy az unión kívüli élet nagyon nehéz lenne (ha egyáltalán lenne élet, azaz a kilépés akár rövid távon is nem vezetne államcsödhöz). Magyarország vagy a nála jóval nagyobb Lengyelország sem tudja a kontinentális Európától bizonyos mértékben mindig elkülönülő, valamikori gyarmataihoz még mindig sok szálon kötődő Nagy-Britanniát a kilépésben követni (mostanra egyébként egyre több angol is látja – nem is beszélve a skótokról –, hogy a brexit valószínűleg több hátránnyal jár, mint olyan előnyökkel, hogy nem kell befizetnie az unió költségvetésébe).¹

Az unión kívül is sajátos állammozgások tapasztalhatók, amelyek a valamikori nagy integrációs lelkesedés után most inkább a kis államok létrejötte felé vezetnek. Főleg a gazdagabb területek szeretnének kiválni, főleg azért, hogy ne kelljen támogatni a szegényebb régiókat – lásd Katalóniát/Spanyolországot vagy az észak-olaszországi politikai mozgalmakat. Ilyen mozgásokra a nemzetiségi ellentétek is vezethetnek, amikor is a kisebbségi nemzetiségnek kevés a kulturális, sőt akár a területi autonómia is – lásd Koszovó kiválását Szerbiából, amely azonban rögtön felvetette egy integráció, azaz Koszovó és Albánia fúzióját (ún. Nagy-Albánia).

1.3. A nemzetköziesedés problémája a 20. század második felében – egyre erősödően – *új vonatkozásban* merült fel, ténylegesen átváltott *globalizációvá*. Ennek lényege a technikai fejlődés, az ún. negyedik ipari forradalom, az információs fordulat, amely kicsivé és átjárhatóvá teszi a világot szinte valamennyi ország lakossága számára (nyilván a legfejlettebbeknél jobban, mint

¹ Lásd a folyamatról Pogácsa Zoltán: *Álomunió. Európai piac állam nélkül.* Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2009 vagy Ágh Attila: Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése: az uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonai. *Politikatudományi Szemle*, 2013/3. Az unió és Magyarország kapcsolatának szuverenitási vonatkozásairól lásd Szilágyi Péter: A tisztázás reményében. *ÉS*, 2018. február 9.

a fejletleneknél). Kialakul az internet világtársadalma, az angol nyelv átveszi a latin valamikori világnyelv jellegét (mégpedig nemcsak az elitnél a valamikor elképzelt műnyelv, az eszperantó helyett, hanem egyre jobban a lakosság jelentős részénél, főleg a fiatal nemzedékeknél). Egyre több ember válik a fejlett világban „világpolgárrá”, a lisszaboni szerződés után pedig az Európai Unió tagállamainak állampolgárai az *unió – egységes – polgárai* lettek. (Az állampolgárság körében ettől függetlenül is érdekes fejlemények tapasztalhatók, ideiglenes állampolgárság – Vatikán, virtuális állampolgárság – Észtország stb.) A tömegturizmus is ma már átfogó nemzetközi jelenség. Világtendencia lett, hogy az emberek elindulnak oda, ahol jobb életkörülmények vannak, mégpedig – bár ez a legfeltűnőbb – nemcsak Afrikából, Ázsiából, Közép- és Dél-Amerikából az ún. migránsok, hanem a lengyel, szlovák, román, szerb, horvát, sőt újabban magyar orvos, ápoló, számítástechnikus is Ausztriába, Németországba, Angliába, Skandináviába, de akár Ausztráliába kíván menni, munkát vállalni, esetleg letelepedni. Ez nevezhető *újkori népvándorlásnak* is, bár ezt a terminológiát csak a szűkebb értelemben vett migrációra szokták használni, amellyel Orbán Viktor szerint a „történelem ránk rúgta az ajtót”...

Erre a technikai fejlődésre természetesen ráépülnek a szervezetek is. Eljött a *multinacionális vállalatbirodalmak* uralma, az usance-ok, általános szerződési feltételek, a blanketták világmikrojjá válnak a nemzeti államok joga mellett (sokszor felett). A nemzeti államok nem tudják elzárni magukat a multiktól, szükségük van a technológiájukra, foglalkoztatási szerepükre, együtt kell élniük velük, de ez sok konfliktussal jár, hiszen működésük sértheti az állami szuverenitást. A multinacionális ipar-kereskedelem-szolgáltató nagyvállalatoknál is veszélyesebbek a nemzeti államokra a nemzetközi tulajdoni szerkezettel rendelkező *bankóriások*, pénzügyi világhatalmak (ezt szokta Bogár László láthatatlan háttérhatalomnak nevezni). A különböző nemzetközi pénzügyi tranzakciók, értéktőzsdei mozgások képesek egy állam valutáját tönkretenni, alapvetően befolyásolni egy ország gazdasági életét, adott esetben akár kormány megbuktató szerepet vállalni, államcsődöt okozni. De a globalizáció nem csak a gazdaságban érvényesül – kialakulnak *egyesületek-alapítványok világhálózatai* is, amelyek befolyást gyakorolnak az egyes államok társadalmi életére (ez az ún. NGO-probléma).

Ezek a folyamatok viszont átértékelik az *állami szuverenitást*, és új értelmet adnak a nacionalizmusnak. Az államok védik a szuverenitásukat, de már nem annyira a szomszéd államok háborús fenyegetésével szemben (ilyen az atomkorszakban viszonylag ritkán fordul elő, de azért előfordul, lásd a délszláv háborút), hanem a nemzetközi technikai-gazdasági és ebből következő kulturális folyamatokkal, mondhatjuk leegyszerűsítve és eltúlozva, a globalizáció

fenyegetésével szemben. Vannak olyan társadalomtudósok – nemrégiben Magyarországon Berend T. Iván nyilvánult így meg –, akik erre a világfejlődésre tekintettel úgy gondolják, hogy a nemzeti szuverenitás védelme a mai körülmények között már „nevetséges”. De számos európai állami, illetve politikai vezető – így Orbán Viktor – ezt nem így gondolja, védi a nemzeti állami szuverenitást a globalizációval szemben, és ez találkozik a magyar lakosság jelentős része támogatásával.

1.4. Így jutunk el a *nemzeti önazonosság*, identitás (alkotmányos identitás) és ezáltal a nemzeti kultúra (amely Európában, így Magyarországon is keresztény kultúrát jelent) védelméhez, amellyel még foglalkozni fogunk. Ez pedig beépül a hagyományos nemzetközi jogi dogmatikába, tartalmilag némileg átalakítja az eddigi *szuverenitást*. Ennek alapvető példája a magyar Alaptörvény 2018 nyarán végrehajtott hetedik módosítása, amely alkotmányos erővel rögzíti a nemzeti önazonosságot, és a magyar állam szervei kötelezettségévé teszi a keresztény kultúra védelmét is. Mindez viszont – a contrario – ellentétes a lopakodva már Magyarországra is beérkezett ún. *multikulturalizmussal*.

A multikulturalizmus megjelenése az előzőekben jelzett nemzetközi technikai-gazdasági-információs folyamatok következtében Magyarországon is *elkerülhetetlen*, és tulajdonképp kezdeti formában már meg is történt. Erre nagyon jó példa a politikusaink által igen szeretett sport – például színes bőrű skandináv futók, „vágott szemű” (kínai, japán, koreai) magyar-osztrák asztaliteniszezők. Általánossá vált az ún. *sportállampolgárság*: a magyar televízióban is gyakran látni olyan magyar válogatott kosárlabdázókat, akiknek fordítani kell az edző szavait angolra, mert egy kukkot sem tud magyarul, vagy akár Shane Tusup, aki magyarnyelv-tudás nélkül volt „kiemelt magyar edző”. Vagy vegyük Orbán Viktor felcsúti Puskás Akadémiáját, Garancsi István Videotonját vagy Kubatov Gábor Fradiját. Kisebbségben vannak ezekben a csapatokban a magyarnak született, magyar anyanyelvű játékosok, sőt a magyar válogatottban is játszik egy-egy sötét bőrű honosított brazil (nem egészen Neymar szintjén). Ezért is volt igen bárdolatlan Hollik István vagy Bencsik András kijelentése a 2018-as labdarúgó-világbajnokság győztesével szemben – a francia válogatott nem volt „bevándorlóválogatott”, tagjai Franciaországban születtek, szüleik pedig valamikor Franciaország területét képező afrikai területekről mentek az európai kontinensre. De a keresztény kultúrához nem tartozó idegen népesség ténylegesen már itt van Magyarországon, arról nem is beszélve, hogy Magyarország lakossága már a történeti fejlődésünket is figyelembe véve (150 éves török hódoltság) eleve *etnikailag kevert*. A több mint egymilliárd emberrel rendelkező Kína folyamatosan „veszíti el” lakosai tízezreit, akik a világ szinte minden országában felbukkannak,

mindenütt növekednek a kínai közösségek. Magyarországon is a legnagyobb idegen kultúrájú népesség nem az iszlámhoz tartozik (amitől egyesek hisztérikusan félnek, pedig békés iszlám a többség, és nem a radikális), hanem az eléggé zárt *kínai populációhoz* (bár akad vegyes házasság is, lásd első téli olimpiai bajnokunkat). Kínai üzletek, vendéglők már a vidéki kisvárosokban is vannak, sőt esténként Kőbánya felé Budapesten is kigyúlnak a Little China lámpái. Márpedig a kínaiak nem igazán tartoznak a keresztény kultúrkörhöz. Azt már alig merem mondani, hogy Budapesten jó tíz éve a pénzváltó üzletek túlnyomó többsége arab, elsősorban szír üzletemberek tulajdonában van.

A multikulturalizmus megjelenése tehát Magyarországra is ható, átfogó nemzetközi tendencia. De ennek nem kell érintenie és *nem is érinti a nemzeti identitás és a keresztény kultúra abszolút fölényét*. Ebből az igen-igen kisebbségi jellegű, kis multikulturalizmustól még nem épülnek ki Magyarországon „*párhuzamos társadalmak*”, nem válunk „*befogadóországgá*”, nem következik be a magyar „nemzethalál”. Elsődlegesként megmarad tehát a nemzeti keresztény kultúra, a magyar nemzeti identitás, mint ahogy a thaiföldi Pattayán, Phuketén vagy Koh Samuín kialakult kis magyar kolóniák és magyar éttermek sem jelentenek veszélyt a buddhizmusra. A magyar nemzeti kultúra ugyanakkor *európai kultúra is*, európai identitás is – Martonyi János úgy ír, hogy az európai identitás *sajátos kelet-közép-európai megnyilvánulásáról van szó*, amely utóbbi szerinte akár erősebben is ragaszkodik a tradicionális európai kultúrához, mint Nyugat-Európa.²

2. A „Több tiszteletet Magyarországnak” jelszótól a harmadik Orbán-kormány „Nekünk Magyarország az első!” jelszáváig

2.1. Térjünk most rá a harmadik Orbán-kormány konkrétumokban megnyilvánuló nacionalizmusára (ismétlem: a nacionalizmus terminológiát nem pejoratív értelemben használom).

A fideszes politikai generáció már az induláskor is, még a liberális korszakában is – mint általában a szakkollégiumi vidéki gyerekek – *nép-nemzeti volt*, a nevelőszülő SZDSZ kozmopolitizmusától eltérően a *nemzeti szabadelvű* liberalizmushoz tartoztak. Később Orbán Viktor először a Berlusconi-től vett jelszót magyarosítva – „Hajrá, Magyarország, hajrá, magyarok!” – jelezte

² Lásd Martonyi János: Közép-Európa újjászületése in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 314–21.

kormányára nemzeti elkötelezettségét, majd ez még a második kormányzás során átment a magyar sérelmi attitűdöt is tükröző „*Több tiszteletet a magyaroknak*” jelszóvá (talán ez az ötlet a nemzetközi labdarúgó-mérkőzéseken a FIFA által a rasszizmus ellen kitalált Respect táblákra vezethető vissza a foci kedvelő miniszterelnöknél), és végül a harmadik Orbán-kormány ciklusának közepén – Donald Trump nyomán – eljutottunk a *Hungary first* jelszóhoz, a „*Nekünk Magyarország az első!*” szlogenig, amit aztán a 2018-as választási kampányban általános jelleggel használt a Fidesz. Persze Orbán Viktor már jóval korábban, 2010-ben is egyértelművé tette, hogy kormányára „*a nemzeti ügyek kormányaként*” kíván tevékenykedni.

A nemzeti jelleg, azaz nacionalizmus áthatja Orbán Viktor valamennyi kormányzati ciklusát. A politikai-tömegkommunikációs-plebejus kormányzás egészére ez nyomja rá a bélyegét, ez testesül meg a kormányzás felépítésében és valamennyi társadalmi-gazdasági terület szakpolitikájában, az unortodox gazdaságpolitikában és a konzervatív humánpolitikában, ideológiában egyaránt. Ez a nacionalizmus egyébként igen *radikális*, a tömegkommunikációban rendkívül erősen hangsúlyozott, és a kormányzat szerint – ezt a választási eredmények igazolják – a „magyar emberek akarátán” alapul. A nemzeti állami érdek (államrezon) – amely az ország szuverenitásán alapul – *megelőz* minden más érdeket, így pl. az együttműködést, a szolidaritást vagy a humanitárius szempontokat is. Elég a „sunnyogásból”, a hanyatló dekadens nyugati világ értékeinek átvételéből, az opportunizmusból, ne „kicsik legyünk” (mint az MSZP vezette kormányok szándékolták), hanem „merjünk nagyok lenni”, „világítótorny” (Fricz Tamás) Kelet-Közép-Európában. Ezt a küldetést pedig egyértelműen és hangsúlyozottan jelenítsük meg, adott esetben akár provokatív módon is, hogy mindenki lássa – főleg persze a mi választóink, de a nemzetközi közvélemény is.

2.2. A harmadik Orbán-kormány alatt ez a nacionalizmus *új kiterjesztő jelleget, külső relációt* is kapott. Orbán Viktor a *magyar utat a visegrádi négyeken keresztül* egyre inkább *közös kelet-közép-európai* útnak minősítette. A radikális nemzeti irányvonal alapján Orbán Viktor mintegy régióvezetővé kíván válni, mintegy a Merkel–Macron vezette nyugat-európai blokk ellenpólusaként. Szerinte a visegrádi négyek gyorsabban fejlődnek, innovatívabbak, mint Nyugat-Európa országai. Arra az ellenérvre, hogy ha ez így van, miért kívánunk továbbra is felzárkózási segítséget kérni az unió kohéziós alapjaiból (e kormányzati ciklus alatt Magyarország kapta az egyik legtöbb támogatást), a válasz az, hogy ez nekünk „jár”, hiszen megnyitottuk a piacainkat az EU-csatlakozással a nyugati uniós államok előtt (ez tényszerűen nem igaz, hiszen jóval a 2004-es csatlakozás előtt, 1990-ben már megnyitottuk a piacainkat

– természetesen más gazdasági előnyök fejében – nemcsak Nyugat-Európa, hanem mindenki, tehát az USA, illetve a Távol-Kelet előtt is). Meghirdetett az a vágyálom is, hogy Magyarország 2030-ra utoléri Ausztriát, és mi is „*nettó befizető*” leszünk az unióban. (Ezt a víziót versenyképességi szakértők – Magas István, Chikán Attila – egyébként teljesen alaptalannak tartják.³) Ne legyünk azonban ellendrukkerek: én örülnék a legjobban, ha 2030-ra Magyarország – ahogy Orbán Viktor mondja – az unió öt legversenyképesebb állama közé kerülne, ahol jó élni és jó dolgozni, de sajnos elég reális az a lehetőség is, hogy továbbra is romlani fog a következő 10-15 évben a versenyképességünk, és változatlanul irigyelni fogjuk az osztrák sógorokat.

A nemzeti öntudat, a nemzeti nyelv és kultúra, az ország történelmi tradícióinak tisztelete, a nemzetközi érintkezésben az *országimázs növelése* feltétlenül helyeselhető közpolitikai célkitűzés, bár ezt lehetne egy kicsit kevésbé durván, elegánsabban is kifejezni, mint ahogy például a fiatal osztrák kancellár, Kurz teszi igen jól nevelten (de ez persze ízlés kérdése, ami ugyebár a Fidesz vezetése politikai irányzat számára nem politikai kategória). Ugyanakkor ezen túlpaprikázott, az ellenzéki sajtó által „puszta-gulyás nacionalizmusnak” nevezett irányzatnak az a hátrányos következménye, hogy egyes követői – a kormánynál jóval alacsonyabb szinteken, anélkül hogy ezt a kormányzat támogatná – *átváltoztatják a pozitív nemzeti érzést káros sovínizmussá*. Ezek az urak-hölgyek azok, akik – jelentős károkat okozva Magyarországnak – „szlovákok, nincsen nektek hazátok” felirattal autóztatnak Pozsony (Bratislava, Pressburg) utcáin, vagy „szőröstalpú oláhnak” nevezik Kolozsváron a román pincért, aki nem tudja (őszereintük nem akarja) megérteni a magyar nyelven történő ételrendelést. Akik még most is területi revízióról nemcsak álmodoznak, hanem beszélnek is („Erdély-Erdély ismét Magyarországé lesz”), sok kárt okozva az erdélyi magyarságnak, amelynek Románián belül kell élnie. Szerintem nem segít a valódi magyar érdekeknek az ún. *nemzetkarakterológia* sem, tehát például az olyanfajta politikai kijelentések, hogy „a magyar ügy a második világháború óta megoldatlan”. Lehet azt kiabálni, hogy „Vesszen Trianon”, amely valóban nagy nemzeti tragédiát okozott, de nem elfelejtendő, hogy más országoknak, több szomszédunknak a trianoni békeszerződés aláírása nemzeti ünnep. Sokan a – NATO-kötelezettségeink teljesítését is jelentő – 2018 nyarán meghirdetett *honvédségfejlesztési programot* nem is annyira a migránsválsággal, hanem egy esetleges területi revízióval kötik össze. A kettős

³ Chikán Attila e tárgyú munkáiból lásd: Versenyképesség, verseny és multinacionális vállalatok, továbbá Magas István: Európai Unió – útelágazás és Magyarország. Előadás a Magyar Jogász Egylet 2017. november 17-i konferenciáján.

állampolgárság és a külföldön élő magyarok választójogának biztosítása megvalósítja a nemzet határok feletti „virtuális” egyesítését, de nem kelthet álságos vágyakat az ún. magyar etnopolitikában, és aligha indokol egy Fideszhez való kapcsolódást a szomszédos államok „magyar pártjaiban” (Romániában sem sikerült Tőkés László pártjával az RMDSZ-t vagy Szlovákiában a Bugár Béla vezette Hídat leversenyezni).⁴ Szeretnék emlékeztetni Márai Sándor egyik örökbecsű mondatára: „A haza végzet, nem pedig trükk és mutatványszám. S a hazafiasság a *legszemérmesebb magatartás*, (...) amelynek mutogatásával nem szabad tapsokat aratni. De hányan és milyen lehetetlen alkalmak ürügyén élnek ebből a *trükkösített, fröccsös hazafiságból*.”

A nemzeti ügyek kormányzása emellett *kizárólagosságot* kíván magának biztosítani – csak mi képviseljük a magyar érdekeket. Ezért pedig aki minket bírál az országon belül – ellenzék, jogvédők, sajtó –, „*hazaáruló*”, aki pedig külföldről bírál, az neoliberális, sőt kommunista, újabban „Soros-bérenc”, pedig valamikor a Fidesz is tudta – ezt az Antall-kormány alatt ki is fejezte –, hogy aki a kormányt bírálja, az nem Magyarországot támadja, hanem „csak” annak kormányát, a kormány pedig szükségképp – bár a választási eredményből kifolyólag a többséget képviseli – nem azonos a teljes országgal, a teljes nemzettel.⁵ Ebből az ellentmondásból származik a többek által bírált „*kettős beszéd*”, a „*pávatánc*”. Amikor a Velencei Bizottság elítéli a magyar kormány által bírált ukrán nyelvtörvényt, akkor „tekintélyes alkotmányjogászok tiszteletet érdemlő testülete”, amikor azonban a magyar civilekkel kapcsolatos törvényt kritizálja, akkor „Soros-ügynökök aljas gyülekezetévé” válik. A kormányzat képviselői – szerintem sajnos – teljesen magától értetődő hatalomtechnikai eszköznek tekintik ezt a kettősséget, *nem érzik ellentmondásnak*, pedig az.

A kormányzatnak azt is tudomásul kell vennie, hogy ha Hungary first, akkor a nemzeti érdek elsődlegessége más országok kormányát is jellemezheti. Az osztrák államnak Ausztria az első, ezért be is perli Magyarországot az Európai Bíróságnál a számukra környezetvédelmi szempontból veszélyesnek minősített paksi beruházás miatt. Ha Magyarország a magyarok állama,

⁴ A kormányzat nemzetpolitikájáról lásd Kántor Zoltán: Nemzetpolitika. Eredmények és tervek in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 574–83. A multikulturalizmusról mint nagyvárosi tendenciáról lásd Berkes Lilla: A multikulturalizmus fogalmáról. A Tamás András ünnepi kötetben. Szent István Társulat, Budapest, 2011, 22–29.

⁵ Lásd az Antall-kormány alatti Fidesz-nyilatkozatot 1990-ből: „A kormányon lévő pártok (...) nagyon hajlamosak rá, hogy a kormány fölött gyakorolt kritikát úgy utasítsák el, mintha az ellenzék vagy a sajtó Magyarország presztízsét ásná alá, magát a magyar nemzetet támadná. Az ilyen megnyilvánulások nem sok jót ígérnek a demokrácia jövőjére nézve. Az ilyen magatartás arra utal, hogy a kormánypárt vezetői hajlamosak összetéveszteni pártjukat és választóikat az országgal, a nemzettel.”

akkor (román oldalról) Romániát is fel lehet fogni (a román politikusok ezt teszik) nemzetállamként, amely nem ad helyt a magyar kisebbség területi-autonómia-törekvésének. Ha Ukrajna szabadulni kíván az orosz befolyástól és erősíteni kívánja az ukrán nyelvet a közoktatásban, akkor nem veszi figyelembe – mert számára ötödrangú kérdés – a magyar kárpátaljai kisebbség nyelvi érdekeit. Ha te így, mi is így. Ezért is veszélyes szerintem a kizárólag „nemzeti önzésen” alapuló kormányzás.

Emellett persze a visegrádi országok érdekei sem azonosak. Lengyelország regionális középhatalom, Magyarország nem az. A lengyelek sosem fogják követni Magyarországot a „putyinizmusban”, oroszellenességük tradicionális. A csehek lényegében a Német Szövetségi Köztársaság kvázi külső tagjai, lényegében betagozódnak a német gazdaságba (érdekesség: a jelenlegi cseh kormánynak még a kommunista párt is tagja). A szlovákok pedig beléptek az eurózónába, ők, ha a magállamok esetleg kikényszerítik a kétsebességes Európát, úgy nyilván a magállamokhoz kívánnak majd tartozni, és nem az olyan kívülmaradókhoz, mint mi.⁶

Takács Péter jó tíz évvel ezelőtt fejtette ki a politikai nemzeti állam fogalom összefüggését a nacionalizmussal mint a nép nemzetté való átlényegülésével.⁷ Ebből a szempontból más a monolit *nemzetállam*, illetve a jelentősebb nemzeti kisebbségekkel rendelkező *nemzeti állam*. Szerintem Magyarország nemzetállam, hiszen alig maradtak Trianon után a területén nemzeti kisebbségek,⁸ viszont Románia vagy Ukrajna nemzeti állam, hiszen jelentős kisebbségekkel rendelkezik. Ebből következik, hogy a nemzeti nyelv államnyelvvé válik, és egyben legitimációs tényező is – ez a küzdelem zajlik jelenleg Ukrajnában, de nyilván alapvetően nem a lengyelek, románok, magyarok ellen, hanem alapvetően az orosz nyelv háttérbe szorítása érdekében.

2.3. A *szuverenitás ártértékelődése* érdekes, új jogi vonatkozást kapott a harmadik Orbán-kormány alatt. Megjelent az *alkotmányos identitás*, önazonosság védelme, elsődlegesen az Európai Unió joga vonatkozásában. Az alapvető kormányzati állítás: a magyar jog hosszú organikus fejlődés alapján alakult ki, a történeti alkotmány vívmányai, eszméi elvi tartalommal töltik ki, szemben az

⁶ Lásd Martonyi János: *Nyitás és identitás. Geopolitika, világkereskedelem, Európa*. Pólay Alapítvány, Szeged, 2018.

⁷ Lásd Takács Péter: *Nacionalizmus és nemzetállam*. A Péteri Zoltán ünnepi kötetben. Szent István Társulat, Budapest, 2005, 415–36., valamint Gulyás Éva: *A nemzetállam fogalmának változásai. Jog, Állam, Politika*, 2018/2.

⁸ Pap András László a cigányságot minősíti ilyen „belső” kisebbségnek, de szerintem ez nem függ össze a nemzeti államisággal. Lásd Pap András László: *Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010–2016. Közjogi Szemle*, 2016/2–3.

unió közösségi jogával, amelynek nincsenek elvi-erkölcsi alapjai, alapvetően technikai alkotás. A magyar jogot tehát meg kell védeni az esetleges káros közösségi behatásoktól. Azt sem szabad megengedni, hogy valamifajta globális alkotmányosság jegyében népszuverenítésre nem visszavezethető *nemzetközi bíróságok* (uniós bíróság, de más, külön nemzetközi egyezményeken alapuló bíróságok is, mint az Európai Emberi Jogi Bíróság) demokratikus legitimáció hiányában felülbírálják a legitim, népszuverenitáson alapuló nemzeti állami törvényhozások aktusait.⁹ Ez a probléma egyes országok *alkotmánybíróságai gyakorlatában* éleződött ki, és a harmadik Orbán-kormány ciklusának végén, a negyedik kezdetén alkotmánymódosításhoz is vezetett a migránsüggyel összefüggésben.

A kiindulópont a német alkotmánybíróság egy igen régi, 1994-es ítélete volt, amely mintegy válaszolt az Európai Bíróság egyik ítéletében kifejtett tételére, amely felállította „a tagállamok közös alkotmányos hagyományai az emberi jogok területén” tételt. A Bundesverfassungsgericht azt mondta ki, hogy az európai közösségi jog nem elsődleges a német alkotmánnyal, a Grundgesetzzel szemben, tehát kollízió esetén a német bíróságoknak a német jogot, és nem az ún. közös európai alkotmányos tételeket kell alkalmazniuk. Ugyanezt az elvet mondta ki a francia Alkotmánytanács 2006-ban oly módon, hogy egy uniós irányelv alkalmazása nem sértheti a Franciaország alkotmányos identitásában foglalt alapelvet. Hasonlóan döntött a lengyel és a cseh alkotmánybíróság is. („Lengyelország csatlakozása az Európai Unióhoz nem aknázhathatja alá a lengyel alkotmány elsődlegességét, nem sértheti a lengyel állam szuverenitását”, illetve a „nemzeti hatáskörök átruházása az EU szerveire csak annyiban lehetséges, amennyiben az EU intézményei ezeket a hatásköröket a Cseh Köztársaság állami szuverenitása alapjainak megőrzésével gyakorolják”).

Mindehhez az irányzathoz a *magyar Alkotmánybíróság 2016-ban csatlakozott* az ún. kötelező migránskvótával kapcsolatos, 22/2016. (XII. 5.) AB-határozattal. Az AB kijelentette, hogy az alkotmányos identitás fogalma Magyarország alkotmányos önazonosságát jelenti, és tartalmát az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság esetről esetre bontja ki, történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban. Az AB szerint Magyarország alkotmányos önazonossága ugyanis nem statikus, nem zárt értékek rendszere, példálózó jelleggel pedig a történeti alkotmány vívmányai – amin az Alaptörvény és ennek alapján az egész magyar jogrendszer nyugszik – megállapíthatók. Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hozott létre, azt az Alkotmánybíróság szerint az *Alaptörvény csak elismeri*. (Szerintem ez az elismerés is az értelmezés körébe tartozik, mert az Alaptörvény

⁹ Lásd erről Varga Zs. András: *Az Alaptörvény hatályosulása. Gazdaság és Jog*, 2018/5., 6–7.

az „alkotmányos önazonosság” kifejezést az AB-döntés időpontjában nem használta.) Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy *az alkotmányos önazonosságról nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani*, az mindaddig fennáll, míg Magyarország egyáltalán szuverenitással rendelkezik. Ezért az AB szerint a *szuverenitás és az alkotmányos önazonosság* szervesen összefügg, ezek vizsgálatát mindig egymásra tekintettel kell az Alkotmánybíróságnak elvégeznie.

Az AB ezen 2016-os határozata indoklását felhasználva született meg az Alaptörvény hetedik módosítása, amely most már kifejezetten beemelte az alkotmányos önazonosságot Magyarország alkotmányába.

Az Alkotmánybíróság – egyébként több eltérő álláspontot tartalmazó különvélemények mellett elfogadott – döntését, amely a történeti alkotmányt is az alkotmányos identitás körébe vonta, a magyar közjogi irodalomban többen bírálták, hiszen ez lehetőséget ad a kormánynak („korlátlan felhatalmazás”), hogy uniós aktusoknak – az alkotmányos önazonosságra hivatkozással tettszése szerint – ne tegyen eleget, továbbá hogy a magyar jogrendszerben helyet kapjanak olyan törvények, amelyek az EU-szerződésekkel, általában pedig a Magyarország által elfogadott nemzetközi szerződésekkel ellentétesek.¹⁰ Erre utal a kormány még az Alaptörvény-módosítás előtt az AB-hez benyújtott alkotmányértelmezési indítványa – ezt az AB az Alaptörvény módosításáig nem bírálta el, így voltaképp aktualitását veszítette –, mely a lakosság összetételét is a történeti alkotmányon alapuló önazonosságához sorolta.¹¹ A hetedik Alaptörvény-módosítás nem elégszik meg annak tudomásulvételével, hogy a bevándorlókra-migránsokra vonatkozó ún. *kötelező európai kvótát* eddig is csak a magyar kormány beleegyezésével lehetett volna elfogadni. Más szóval eddig is csak önkéntesen lehetett volna bevándorlókontingens Magyarországra való juttatásáról dönteni (az e tárgyban hatáskörrel rendelkező Európa Tanácsban Magyarországnak vétőjoga van), hanem most már az alkotmány kifejezetten megtiltja a mindenkor magyar kormány számára, hogy „*idegen népesség*” (? – nem definiált fogalom) befogadásáról nemzetközi egyezményrel megállapodjon. Orbán Viktor e tekintetben is beváltotta azon ígéretét, hogy

¹⁰ Lásd Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és az európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/3., valamint Antal Attila: Az alkotmányos identitás. *ÉS*, 2014. augusztus 15.

¹¹ Lásd monografikus jelleggel Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. MTA TKJI, Budapest, 2017, emellett a Chronowski Nóra szerkesztette tanulmánykötet: *Szuverenitás és jogállamiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, továbbá Blutman László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1.

– felkészülve a nem valószínű, de azért esetleg mégiscsak bekövetkező parlamenti váltógazdaság lehetőségére – az utána következő kormányok cselekvési lehetőségeit is behatárolja (vagy legalábbis a kétharmados alkotmányozó többség megszerzéséhez kösse).

Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak igen óvatosan kellene ezt az alkotmányos önazonosságot védenie. Az tudniillik aligha lenne kívánatos, hogy a magyar kormány aláír egy nemzetközi egyezményt, majd hazajön, és felteszi az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést, hogy egy általa elfogadott nemzetközi egyezmény nem ütközik-e a nemzeti identitásba. És ha az Alkotmánybíróság erre a kérdésre igenlően válaszol, a kormány nem terjeszti be ratifikálásra és törvénybe foglalásra ezt az általa nemzetközi közegben már aláírt egyezményt. Ez tudniillik az alkotmányos identitással való visszaélést jelentene, és nemzetközi relációban lejártná a magyar államot.

3. Belpolitika-vezérelt gazdasági külpolitika a kompország-koncepció jegyében

3.1. A harmadik Orbán-kormány nemzetközi jellegű kormányzására a már eddigiekben elmondottak jegyében három jellemző az irányadó:

a) a *miniszterelnök erős, nemzetközi szerepvállalása*, a magyar nemzeti fel fogás terjesztésére való törekvés, a visegrádi csoport általános érdekképviselőjeként való fellépés az EU-n belül, mintegy a magállamok ellenpólusaként (Orbán Viktor 2017-ben 69 napot töltött külföldön);

b) a külpolitikában a *belpolitika-vezéreltség*, úgy beszéljünk kifelé – legalábbis a nyilvánosság előtt –, hogy az alapvetően a magyar választóknak tetsszen¹²;

c) a *gazdasági szempontok elsődlegessége* a hagyományos diplomáciai eszközök háttérbe szorításával.

Mindez a hagyományos *kompország*-ideológia jegyében folyik – híd vagyunk kelet és nyugat között, egyesül bennünk a Kelet és a Nyugat. Ebből az következik, hogy minden irányban kiegyensúlyozott külpolitikát kell folytatnunk.¹³ Tény, hogy egy *euroatlanti szövetségi rendszer tagjai lettünk* 1990 után. Ez szükségszerű volt, és az uniós, illetve NATO-tagságra szükségünk van most is és a jövőben is. Ezen belül azonban nekünk *önálló, nemzeti érdekek*

¹² Lásd Feledy Botond: Feltáratlan fekete doboz? Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai in: *Hegymenet*, i. m., 121.

¹³ Lásd erről Wéber Attila: *Kompok országa. Nemzetek, programok, viták Európáról és az unióról*. Napvilág, Budapest, 2014.

elsődlegességén alapuló külpolitikát kell folytatni. Ez az álláspont szerintem elvileg helyes, csak nem szabad eltorzítani.

A ciklus során a magyar kormány meghirdette először a *keleti szél, majd a déli nyitás politikáját*.

A keleti nyitás külpolitikája – félig-meddig a kormányzás általános pragmatizmusával ellentétesen – *ideológiai alapok* lefektetésével kezdődött. A Nyugat hanyatlik, a Kelet erősödik, keletről fúj a szél. Az Európai Unió liberalizmusa döntésképtelenséghez vezetett. Ezzel szemben a keleti államok többsége, így elsősorban az ismét erőre kapott Oroszország, illetve Kína, de több kisebb ázsiai ország is egyre erősebb, egyre gyorsabban fejlődik. Nem kell azzal foglalkozni, hogy ezek az országok diktatúrában élnek, azzal sem, ha egyenesen volt kommunista vezetők állnak ezen államok élén, ne tanítsunk ki senkit jogállamiságból, ne foglalkozzunk *mesterséges demokráciaexporttal* – lám, milyen galibát okoztak az amerikaiak az „arab tavasszal”, nekik köszönhetjük a migránsinváziót, amelyet Kadhafi, Aszad vagy Szaddám Huszein milyen szépen korlátok között tartott (diktátor is lehet hasznos). Forduljunk kelet felé – no persze nem teljesen, tartsuk meg a nyugat-európai vonalat is (hiszen exportunk háromnegyede oda megy, a legnagyobb beruházók Magyarországon a németek), az amerikaiakkal is igyekezzünk jóban lenni, de azért a szél...

Leglátványosabb e téren az *Oroszországhoz* való közeledés (ún. hungaroputyinizmus)¹⁴ – lásd Putyin elnök gyakori magyarországi látogatásait, a Paks II. gigaberuházást a Roszatommal kooperációban. (Milyen abszurd jelenleg a világpolitika: Schröder volt német szociáldemokrata kancellár ma az orosz Gazprom egyik vezetője.) Korábban a Fidesz vádolta az MSZP-t és főleg Gyurcsányt a posztszovjet kapcsolatokkal (Putyin a szovjet titkosszolgálatnál kezdte a pályáját), most a helyzet látványosan megváltozott, és a paksi atomerőmű-bővítés következtében gigahitel felvételével is fokoztuk a függésünket, amely az olaj- és gázimport jelentősége miatt amúgy is fennáll. (Számomra érthetetlen, hogy Orbán Viktor 2018-as tusványosi beszédében miért beszélt Paks II.-re hivatkozva, hogy 2030-ra megszűnik Magyarország energiafüggősége, Paks II. alapvetően Oroszországhoz fűződik.) Az orosz közeledés persze problémát okoz az amerikai kapcsolatokban, hiszen Magyarország a NATO tagja, viszont annak vezérereje, az USA erőteljesen Oroszországgal rivalizáló politikát folytat a világ számos területén (lásd Szíria vagy Ukrajna), emellett

¹⁴ Sz. Bíró Zoltán a tekintélyuralmi putyini rendszert „délilábos orosz útnak” nevezi. A putyini konszolidáció megértéséhez lásd Szvák Gyula kitűnő interjúját a *Népszava* 2018. február 17-i számában *Oroszország volt, van* címmel.

az Európai Unióval fennálló kapcsolatrendszerben is, hiszen az EU a Krím annektálása miatt szankciókat léptetett életbe Oroszországgal szemben, és erőteljesen támogatja Ukrajnát. Magyarország kénytelen-kelletlen csatlakozott az Oroszország elleni EU-szankciókhoz – ezt a putyini orosz vezetés hallgatólagosan tudomásul vette –, ezzel viszont súlyos károk keletkeztek a magyar élelmiszer-gazdaságban. A NATO vezetése is aggodalommal nézi a magyar-orosz közeledést, hiszen a NATO – főleg a lengyelek, a balti országok, sőt akár Románia számára is – az újból felerősített orosz haderővel való szembenálláson alapul. Ezt a magyar kormányzat úgy igyekszik kiegyensúlyozni az Egyesült Államok felé, hogy katonai erőt küld az amerikaiak tehermentesítésére a Közel-Keletre, az Iszlám Állam ellen (ugyebár nemcsak a migránsok, hanem ez a katonai akció is növeli a terrorveszélyt Magyarországon), illetve hogy végre eleget tesz a NATO-val szembeni, eddig elhanyagolt kötelezettségeinek, növeli a magyar haderőt, jelentős összegeket költ hadi beszerzésre, lehetőség szerint persze amerikai cégektől rendelve.

Miközben a Fidesz vezetése ellenzékéből súlyosan felröpt a Gyurcsány-kormányhoz az orosz kapcsolatok fejlesztését, most az Orbán-kormány még erősebben erre az útra lépett. Természetesen túlzás az ellenzék részéről „nemzeti Putyin-működési rendszerről” beszélni, és az is tény, hogy az orosz nemzeti érzéseket sérti a magyar kormány „történelemátépítése” – Oroszországban szent és sérthetetlen a Nagy Honvédő Háború, és szerintük ők 1945-ben felszabadították, és nem elfoglalták Magyarországot.

Nagy fantáziát lát a magyar külpolitika a *Kínával* való kapcsolatokban is, nem zavartatva magát attól, hogy Kína politikai rendszere változatlanul kommunista, és rég elfelejtődött, hogy valamikor a Fidesz állt ki a leghangosabban a magyar politikai pártok közül Tibet függetlensége mellett (most a rendőrség a kínai miniszterelnök budapesti látogatásánál még tüntetni sem engedett Tibet mellett, és Kövér László is mérgesen rázta a bajuszát a pulpituson, amikor az Országgyűlésben egy LMP-képviselő Tibet szabadságát kívánta táblával erősíteni). Az idők változnak. A leglényegesebb e téren a Budapest–Belgrád-vasútvonal-beruházás, amely az ellenzék szerint inkább a kínai érdekeket szolgálja, mint a magyart, ugyanakkor szimbolikus jelentősége van a kormányzás számára. (A kínaiak betelepüléséről már beszéltünk, és állítólag az ún. letelepedési kötvények jelentős részét is a kínaiak vették meg.)

Kismértékben és mintegy másfél évvel később megindult a *déli nyitás* is Afrika felé – korábban becsukott külképviseleteket nyitottunk meg újra (egyébként Dél-Amerikában, sőt Új-Zélandon is). Jelentősebb gazdasági sikerek persze – már az idő csekélyisége folytán sem – még nem születtek, de a magyar vállalkozási aktivitás megfigyelhető.

A kormány nagy reményeket fűzött Donald Trump elnökké választásához, szokatlan módon Orbán már az amerikai elnökválasztási kampányban is kiállt Trump mellett. Trump stílusa (twitteres sértegetés) és a menekültügyben elfoglalt álláspontja nyilván tetszik a magyar kormányzatnak, de – legalábbis a 2014–18-as ciklus alatt – ezek a várakozások még nem váltak valóra. A magyar külügyminisztert több év után 2018 nyarán fogadta csak az amerikai külügyminiszter, Trump már találkozott a román elnökkel, de Orbánnal még nem. Bár Soros György az elnökválasztási kampányban Trumpgal szemben a demokrata pártot támogatta, az amerikai diplomácia a CEU-ügyben nem támogatta a magyar kormányt és kiállt a CEU mellett. Világossá vált, hogy az USA továbbra is szót fog emelni olyan esetekben, amikor a magyar kormány amerikai érdekeket sért – ezt egyébként az új amerikai nagykövet megérkezése után 2018 júniusában három kérdésben is megerősítette (CEU, Soros, zsidó-keresztény kultúra). Ugyanakkor 2018 nyarán eléggé valószínűnek látszik, hogy a bevándorlás kérdésében és a haderőfejlesztési programban Orbán Viktor számíthat Trump támogatására (CEU ide vagy oda).

3.2. Mindez összefügg a *magyar külpolitika elsődlegesen gazdasági irányultságával, a hagyományos diplomácia háttérbe szorításával*. Világtendencia, hogy a külügy, illetve a külképviseletek tevékenységében a gazdasági szempontok – export-, illetve beruházásösztönzés, hazai vállalkozások külföldön való tevékenységének segítése – egyre nagyobb szerepet kapnak, de ez általában nem jár a klasszikus diplomáciai tevékenység olyan mértékű negligálásával, mint ahogy ez 2014 után Magyarországon történt. „Megérkezett Sziijártó Péter fekete serege a Dunakeszi Kinizsiből” (Mohi Csaba), és a fontolva haladó, Martonyi-féle külügyi vezetést felváltotta egy fiatal, zömmel erősebb diplomáciai képzés nélküli agresszív csapat. A külügy élére zömmel belpolitikusok, illetve gazdasági szakemberek kerültek, hasonló a helyzet a követségeken is: az eddigi követeket (bár a kormánypártokhoz kötődtek) zömmel visszahívták, és általában üzleti körökből származó személyekkel töltötték fel a külképviseletek vezetését, ami természetesen kihat a külképviseletek személyi állományára is. A követségek munkájának fő értékmérője 2014-től a *gazdasági eredményesség* lett, mit tudott elérni e téren a fogadó országban. Ezt a folyamatot a minisztérium nevének Külgazdasági és Külügyminisztériumra való változtatása is jelzi. Úgy vélem, ez a tendencia 2018 után is folytatódni fog, amit jelez, hogy a hírszerzés visszakerült a Miniszterelnökségtől a KKM-hez, és Sziijártó azt azonnal át is állította elsődlegesen *gazdasági hírszerzésre*.

Mindez együtt jár a magyar külpolitikában a *szokásos diplomáciai szokások és hangnem* háttérbe szorításával (ez is a „politikailag korrekt” elvetendő kategóriájába lett sorolva) és a belpolitikában alkalmazott durva stílus nemzetközi

kapcsolatokra való átvitelével. Míg Martonyi János tompított, Sziijártó még rátesz egy lapáttal a miniszterelnök kijelentéseire („hazudik”, „ostoba” stb.). Már ott tartunk, hogy egy uniós bizottság elnöke kénytelen volt rászólni a magyar külügyminiszterre – hasonlóan ahhoz, ahogy Kövér László szokta rendreutasítani a sértő modort használó ellenzéki képviselőket, bár persze szolidabban –, hogy ha egy európai fórumon meghívottként felszólal, lesz *szíves európai civilizált stílusban* beszélni. Már érződik is a háttérbe szorításunk a különböző nemzetközi fórumokon, sok bajunk származik ebből. De ez nem számít: a magyar kormányzati politikusok – szerintem sajnos – nem nemzetközi partnereikhez beszélnek elsősorban, hanem a hazai híveikhez, választóbázisukhoz. Ez pedig bevált: „Gyerekek, hogy beolvasott a mi Péterünk a Merkeléknek, a Junckeréknek. Ki a jobb? Magyarok! Huj-huj, hajrá! Mindent bele! Ezt is bele!”

4. Nemzeti szabadságharc az unión belül – de ki ellen?

Egy nemzeti szabadságharchoz külső ellenség is kell. Ezt az orbáni kormányzás – legalábbis a felszínen – az Európai Unióban találta meg. Voltaképp ki ellen vagyunk? Brüsszel ellen („Állítsuk meg Brüsszelt!”) – no de Brüsszel egy város, bár mint az unió fővárosa az egész Európai Uniót jelképezi. (Sajnálatos módon a „brüsszelezés” még a hetedik Alaptörvény-módosítás általános indoklásába is becsúszott.) A „brüsszeli bürokraták” ellen, értve ez alatt az unió igazgatási apparátusát? – no de ebben az apparátusban magyar szakértők is dolgoznak. Az Európai Unió egyes vezetői, a bizottság elnöke, Juncker, alelnöke, Timmermans vagy egyes biztosok ellen? Esetleg az egész bizottság, azaz az unió kormánya ellen (beleértve a magyar biztost, Navracsics Tibort is)?

A helyzet ugyanis sajátos. Magyarországnak az unió nem ellensége – mutat erre rá egyre kétségbeesettebben Navracsics Tibor, aki a második Orbán-kormány miniszterelnök-helyetteséből lett uniós biztos –, hiszen mi önkéntes elhatározásunkból (nagyon-nagyon akartuk ezt) lettünk az unió mint speciális államszövetség (konföderáció) tagjai. Egy tag harcol a tagok közössége ellen? Az unió, az uniós bürokrácia ugyanis a miénk, tehát így magunk ellen is harcolunk. Azért ha a józan észre hallgatunk – az Alaptörvény is hivatkozik a józan észre –, csak nem azonosíthatjuk Brüsszelt a korábbi szovjet Moszkvával. Az unióval való viszonyunkat az a nemzetközi szerződés, csatlakozási egyezmény rögzíti, amelyben mi jelentős előnyök fejében alávettük magunkat az unió alapelveinek, és egyben tételesen meghatározták azokat az elsődlegesen gazdasági területeket, amelyekben a magyar állam lemondott

szuverenitása egyes elemeiről, átruházta ezeket az unióra, a tagállamok közösségére, azaz az unió közös szerveire. Mivel pedig az unió legfőbb szerve az állam-, illetve kormányfőkből álló Európai Tanács (az Európai Bizottság „csak” előkészítő-végrehajtó szerv), a Tanács pedig csak egyhangúan dönthet, így a magyar kormány beleegyezése nélkül többletkötelezettséget Magyarországra hárítani nem lehet. A magyar szuverenitást tehát elvileg veszély nem fenyegetheti, hiszen vétőjoga van a tanácsi uniós döntések – ha sérelmesek ránk nézve – megakadályozására. Migránskvóta is csak akkor érvényesülhet Magyarországra kötelezően, ha azt a magyar miniszterelnök a Tanácsban megszavazza. Hozzáteszem, hogy az Európai Ügyészség is csak akkor rendelkezne hatáskörrel Magyarországon, ha ehhez a 2021-re felállítandó uniós szervhez Magyarország nemzetközi szerződéssel csatlakozik. Bár az uniós csatlakozási szerződésben Magyarország vállalta, hogy ha ehhez megteremtődnek a feltételek, csatlakozik az ún. eurózónához, tehát bevezeti az eurót (bár az Alaptörvény kizárólag a forintról beszél), az előnyök és hátrányok mérlegelése alapján a magyar kormány autonóm döntése, hogy mikor kíván az eurózóna tagja lenni (a szlovákok már bevezették az eurót). Az unió persze nem „jóléti intézmény” (Berend T. Iván), és így a rendezett uniós kapcsolatok létfontosságúak Magyarországnak.

Komikus így az uniónak szegezni: „Nem leszünk gyarmat.” Mi a jövőben is az unió tagjai kívánunk maradni. Persze a magyar kormány mondhatja – szemben a magyar értelmiség túlnyomó többségével, amely minél többet kíván meríteni a nyugati civilizációból a gazdaság területén kívül is –, hogy az uniót *elsődlegesen csak gazdasági érdekközösségnek* fogja fel (Lázár János ezt 2016-ban kifejezetten deklarálta), de a csatlakozási szerződésben foglaltaknak eleget kell tennie. E körben főleg az a kérdés, hogy az uniós szerződés 2. cikkelyében foglalt alapelvek, például a jogállamiság, mennyiben irányadóak a csatlakozási szerződésben tételesen felsorolt, uniónak átengedett hatáskörökön kívül is. Látni fogjuk, hogy míg a magyar helyzetet bíráló ún. Sargentini-jelentés kiterjeszti az uniós alapelvek vizsgálatát voltaképp a teljes állami, gazdasági, társadalmi területre, addig a magyar kormány a szűkebb értelmezés mellett áll. De ez – no meg az, hogy az alapelveknek, pl. a jogállamiságnak mi a konkrét tartalma – voltaképp barátságos vita tárgyát is képezhetné az unión belül a kölcsönös megértés és barátság szellemében.

Ami pedig a Lázár János által említett gazdasági érdekeltséget illeti, az Magyarország esetében igen jelentős. Míg kormányzati oldalról igyekeznek ezt a jelentőséget csökkenteni, ellenzéki oldalról pedig abszolutizálni az uniós támogatások szerepét a magyar gazdasági fejlődésben, az igazság közepén van. Nyilván az utóbbi évek magyar gazdasági növekedése nemcsak az

EU-támogatásokból ered, hanem a kormányzati gazdaságpolitika sikere is részes ebben, de azt is téves tagadni, hogy az utóbbi évek, illetve a jelenleg folyó beruházásaink túlnyomó része uniós támogatásokból ered. Teljesen tisztában van ezzel a magyar kormányzat is, amely az unió 2020-tól induló új költségvetési ciklusában is mindent megtesz azért, hogy az unió kohéziós alapjából minél több jusson – keleti szél ide vagy oda – Magyarországnak. A beruházásokon túlmenően a magyar mezőgazdaság számára is elengedhetetlen az uniós támogatás. Tulajdonképp *kormányzati bravúrnak* is tekinthető, hogy miközben a magyar kormány durva hangnemben rendszeresen gyalázta az unió vezetését, mi kaptuk szinte a legtöbbet eddig az unió büdzséjéből. Fenyegetőznek-fenyegetőznek szankciókkal, de hát az unió egy „fogatlan oroszlan”, véli Orbán Viktor csapata („beljük rúgunk, és ők tejelnek nekünk”). Az is abszurd feltevés, hogy az unió vezetése, az európai uniós képviselők többsége, sőt a német, illetve francia kormány „Soros-bérenc”, mintha az amerikai milliárdosok listáján épphogy nem az első helyeken álló Soros György lenne a világ ura.

A kormányzati kommunikációban erősödött a ciklusban az EU-ellenesség, állandósultak a „beszólások”, de a tények világa némileg más. A magyar kormányzat vezetője például az Európai Tanács elnöke megválasztásánál végső soron – a lengyel kormány miatt habozva, de a Néppárt többsége akaratához igazodva – Tuskot támogatta. A magyar szakemberek szerves részét képezik a brüsszeli bürokráciának (és meglehetősen kár, hogy a magyar kormánynak az Európai Bizottságot támadó kijelentései folytán egyre jobban háttérbe szorulnak e téren). Kaczyńskiékkel ellentétben a Fidesz európai parlamenti képviselői tagjai a kereszténydemokrata elveken nyugvó Európai Néppárt frakciójának, és eléggé egyértelmű külföldi vélemény alapján a frakció talán legfegyelmesebb, a néppárti német vezetés instrukcióit leginkább elfogadó csoportját képezik. Az is ténykérdés, hogy Magyarországgal szemben 2010 óta kevesebb kötelezettségszegési eljárás indult az unió bírósága előtt, mint, mondjuk, Spanyolországgal, Franciaországgal, illetve Olaszországgal szemben, és – ebben az Igazságügyi Minisztérium szakértő csapatának jelentős része van – az Európai Bíróság előtt sem szereplünk túlzottan eredménytelenül.¹⁵ *Vagyis a „mely” egészen más, mint a felszín.*

Aligha helyes tehát az unióban Che Guevarára emlékeztetően gerilla-szerepre vállalkozni, sértegetni az unió vezetését, amely állítólag úgy vezet

¹⁵ Lásd Uitz Renáta: Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend, illetve Varga Márton: A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga. Tíz év tapasztalatai in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 173–210., ill. 142–72.

az uniót, mint egy „vidéki kócerájt”. A bírálatot kulturáltan is elő lehet adni azokban az esetekben, amelyekben véleménykülönbség van. Példa erre az unió Oroszországgal szembeni szankciós politikája. Orbán Viktornak igaza van abban, hogy az unió nem differenciál kellően az egyes tagállamok eltérő adottságaira figyelemmel ebben a kérdésben, de miért kell ezt „primitívnek” nevezni, mondhatnánk inkább hibásnak, esetleg túl univerzálisnak. Nyilván a Fidesz egész politikai szellemiségét zavarja, ha bármilyen korlátot érez, de az unióban való tagságunk szükségszerű, így a magyar szuverenitás védelme nem zárhatja ki a politikailag más álláspontokat képviselőkkel, illetve a tagállamokkal való együttműködést. (Most a Macron vezette Franciaország került a Fidesz-kommunikációban a feketelistára.)

A magyar lakosságban az uniós tagság támogatottsága a felmérések szerint 70-80 százalék körül mozog, a megkérdezett magyarok háromnegyede uniós polgárnak érzi magát. A harcias magyar kormányzati politikai kommunikációs nyilatkozatok ellenére a magyar miniszterek az uniós bizottságokban több mint 95 százalékban az Európai Bizottság előterjesztésének elfogadására szavaznak Zupkó Gábornak, az Európai Bizottság magyarországi képviselte vezetőjének közlése szerint. A magyar kormány szakreferensei és az uniós bizottsági tisztviselők között általában kitűnő az együttműködés. A viszony tehát csak a politikai nyilatkozatok szintjén rossz.

Mi ellen is harcol tehát a magyar kormány? Ténylegesen a legerősebb tagállamok, az alapító atyák liberális társadalom- és gazdaság szemléletével, liberális politikájával, az eddigi többséggel vette fel a küzdelmet, tudniillik ez ütközik Orbán Viktor Magyarországon folytatott, nem a klasszikus liberális alapelveken nyugvó kormányzásával. Az unió alapelvei ugyanis liberálisok, az unió apparátusa pedig – élén a Bizottsággal – ennek szellemében cselekszik, és ezért bírálja – alapvetően a jogállamiságra hivatkozva – a magyar Alaptörvényt, a médiatörvényeket, a civiltörvényeket. Ez a konfliktus lényege, ez a „harc” tárgya. Orbán Viktor – összefüggésben a permanens európai migránsválsággal – abban reménykedik, hogy az általa képviselt irányzat terjedni fog a többi tagországban (lásd Lengyelországot, de az újabb osztrák, olasz fejleményeket is), és ennek eredményei jelentős változást fognak előidézni a 2019-es választásokon az Európai Parlament összetételében (*Die Welt*: Európa talán a következő évi európai választásokkal „urbanizálódhat”), talán 2019 lesz az Orbán által korábbra jósolt „lázas évek”? Viszont a magyar miniszterelnöknek ezen törekvése erős ellenállást váltott ki a liberális alapelvekhez a legkövetkezetesebben ragaszkodó skandináv, illetve Benelux tagállamokban, de egyre erősebben Merkel német kancellárnál és

főleg Macron francia elnöknel.¹⁶ Az Európai Parlamentben pedig a zöld, a liberális, illetve szociáldemokrata képviselők, de részben a néppártiak is számos szakbizottságban élesen bírálják a magyar kormányt, főleg pedig személyesen Orbán Viktort, egyre erősebben felvetve az alkalmazható legsúlyosabb szankció, az alapszerződés szerinti szavazati jog megvonásáról szóló 7. cikk alkalmazását.¹⁷ Tudniillik Magyarország önmagában nem veszélyes az EU alapirányzatára, de ha terjed ez az illiberálisnak nevezett politikai irányzat, úgy *rendszerszintű fenyegetéssé válhat*. Emellett a magyar kormány – éppen az egyhangúsági elv folytán – több lényeges uniós megállapodást megtagadni (lásd az afrikai államokkal kötendő, legális migrációra vonatkozó, túlnyomó tagállami többséggel elfogadott, 2018. május 2-i marrákesi megállapodást), ezért több nyugati mértékadó újságban a magyar kormányt „vétőkormányként” emlegetik (ne gondoljuk, hogy nem számíthatunk ellenlépésekre, revansra).

Bizonyos mértékben összefügg ez a nézeteltérés az unió jövőjére vonatkozó elképzelésekkel is, amelyet leegyszerűsítve *föderalisták* és *szuverenisták* híveinek vitájaként szoktak jellemezni. A föderalista irányzatot azzal vádolják – ez az elnevezésen is látszik –, hogy létre akarja hozni az *Európai Egyesült Államokat* az Amerikai Egyesült Államok mintájára, holott az európai államok között jóval erősebb nemzeti, kulturális, nyelvi különbségek vannak, mint az USA tagállamainál. Jelenleg azonban – aki egy kicsit is objektív, ezt látja – egy európai föderatív államnak, azaz az Európai Unió jelenlegi tagállamai szuverenitása megszűnésének évtizedes távlatban sincs realitása. Ebben az értelemben tehát az ún. szuverenistáknak – ebben zászlóshajó Orbán Viktor kormányza – igazuk van, a nemzetek Európája nyilvánvalóan nagyobb távlatban fennmarad, az eddigi sajátos konföderációból belátható időn belül nem lesz föderáció.

¹⁶ 2018. június 29–30-án Brüsszelben igen jelentős megállapodás született a migránskérdésben, amelyet Orbán Viktor a saját, illetve a V4-ek győzelmeiként értékelte, sőt a *Magyar Hírlap* címlapján „Merkel elhasalt” címmel harangozták be ezt a hírt. Macron azonnal válaszolt: ez igen helytelen megítélés, a megállapodás az összes tagállam sikere, mindenki engedett valamit – ahogy ez egy barátinak vélelmezett közösségben normális is. Orbán Viktort pedig július 5-én meghívták Berlinbe, és egyelőre a Fidesz médiaholdudvara (lásd Bayer Zsolt *Magyar Időkben* június 30-án megjelent cikkét) hiába számított Angela Merkel bukására. Macron francia elnök pedig kijelentette, egyetlen olyan elvvel sem ért egyet, amit Orbán Viktor hirdet.

¹⁷ Lásd erről két jelentős cikket: Tóth Péter: Miért tűr az EU? *IIVG.hu*, 2017. augusztus 2., illetve Valki László: A jogállamiság kikényszerítése az Európai Unióban. *ÉS*, 2018. május 18., valamint Fekete Balázs tanulmányát: Alternatív kommentár az Európai Unió Szerződés 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*, 2016/2.

A vita igazából persze arról szól, hogy bővüljön-e az Európai Unió tagállamok feletti közös szervei hatásköre, vagy a jelenlegi is sok, csökkenteni kellene. A magyar kormány általában a hatáskör bővítése ellen lép fel, az EU alapítói, elsősorban a német és a francia kormány pedig – a gazdasági-technikai fejlődésre, a világpiacon folyó kiélezett versenyre hivatkozva – a hatáskör szélesítése mellett állnak, ami természetesen tovább csökkentené (bár nem szüntetné meg) a tagállamok szuverenitását. Azért mondtam azt, hogy a magyar kormány általában áll a tagállami szuverenitás mellett, mert például a migránsügy rendezésénél, az európai határvédelemnél, az Európán kívüli menekülttáborok-központok tekintetében Orbán Viktor épp hogy az uniós hatáskör bővítését szorgalmazza, holott ez a kérdés erősen érinti a tengerpart melletti uniós tagállamok, illetve több afrikai és más állam szuverenitását (lehet, hogy például a spanyol vagy a portugál kormány nem látna szívesen összeurópai haderőt államhatárain belül, a líbiai kormány pedig már most közölte, nem járul hozzá, hogy Líbia területén EU-s menekülttáborokat létesítsenek).

Az EU-s hatáskörbővítési, -szűkítési vitát azonban lehetne „normálisan”, a tagállamok érdekeinek higgadt egyeztetésével is lefolytatni, mégpedig szerintem alapvetően a szuverenitást védő önkéntesség és a tagtárs államok érdekeit is figyelembe vevő szolidaritás *összeegyeztetése* alapján. Mert megalapozottan mondja egy nettó befizető állam, hogy ha az én állampolgárim adójából is képzett EU kohéziós alapjából téged, a felzárkózni kívánó tagállamot *támogatlak*, te is támogass engem például úgy, hogy a tengeren keresztül hozzám érkezett migránstömegből *önkéntesen* egy országot bevándorlóországgá nem tevő néhány száz menekültet befogadsz. Tehát amikor a kohéziós alapok jövőbeli elosztásánál figyelembe akarják venni egyes tagállamok a tagállami szolidaritást, *nem büntetésről*, nem szankcionálásról van szó – ahogy nálunk a kormánypárti médiumokban állítják –, hanem a magyaron kívül más szuverén országok érdekeinek figyelembevételéről. A szolidaritás hangsúlyozása nem lehet egyoldalú, az EU többi – nálunk nagyobb, erősebb vagy akár kisebb – államát is éppúgy megilleti, mint minket. Az uniós tagsággal előnyök és hátrányok is járnak, ez nem svédasztal, amelyről tetszés szerint lehet válogatni. Egy közösségben a többi tag érdekeinek figyelembevétele a saját érdek érvényesítésére törekvés mellett nem „balfácánkodás”, főleg nem hazaárulás, hanem Treu und Glauben-szerű nemzeti magatartás.

Mindehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az EU szerveivel, illetve más országok kormányaival való vitában, több kérdésben a magyar kormánynak igaza van. Néha tényleg *kettős mércével* mérnek, azaz azon elv alapján, hogy Németország Németország, Franciaország Franciaország, velünk szemben

pedig olyan ügyeket is felhánytorgatnak, amit ezekkel az országokkal szemben nem. A korábbi olasz kormány is intézményesen nyugdíjazott bírót, nem csak a magyar vagy a lengyel. Ez azonban nem a liberalizmusból, hanem inkább abból fakad, hogy ezek az unió alapítói, magországi, a legnagyobb befizetők, európai mércével mérve nagyhatalmak. Mi később csatlakoztunk, inkább kapunk, mint adunk. Emellett néha-néha (de ez nem általános) más ország kormányának tagjai éppolyan útszéli hangon beszélnek a mi kormányunkról, mint ahogy mi szoktunk velük. A lényeg azonban nem ezen van. Vegyünk részt az európai összefogás kérdésében kialakult vitában, tegyünk javaslatokat, észrevételeket, de ne feledjük: mi az unió tagjai vagyunk, és nem ellenségei. Az unió elleni szabadságharc tehát sérti szerintem a valós magyar érdekeket. „Máshol élünk, máshonnan nézzük és másként látjuk a világot” (Orbán Viktor), mint, mondjuk, a német kormány, de attól még alapvető magyar érdek a német kormánnyal való együttműködés. Ha a magyar kormány kereszténydemokrata, szót kell értenie az Európai Parlament alapvető frakciójával, az alapvetően kereszténydemokrata orientációjú Néppárttal – a 2019-es európai parlamenti választás előtt és után is. Aligha lenne célravezető a magyar közjő szempontjából, ha a Fideszt kizárnák a Néppártból (egy magát kereszténydemokratának mondó kormányt az alapvető kereszténydemokrata európai tömörülésből). Ne váljunk „labdaszedővé” az unióban (Csaba László).

5. Bevándorlás mint alapvető kormányzati téma

Az unión belüli vitákat alapvetően a 2015-ös migránsválság éllezte ki. Bár azóta ténylegesen a menekültáradat egész Európára nézve jelentősen csökkent (de a 2015-ben betódult tömeg itt van), az uniót akár szétfeszíteni tudó migrációs probléma alapvető európai problémává vált, és több uniós tagállamban szuverenitási problémát is képez. Orbán Viktor kormánya a *bevándorlást* (helyesebben annak megtiltását) *alapvető magyar nemzeti* ügyvé tette, a 2018-as választásnál az alapvető kormányzati téma a migránsválság volt, mégpedig sikerrel. A bevándorlás megátolására *népakarati* alakult ki Magyarországon, sőt általános félelemhullám, amely a közhangulatot meglovagoló Alaptörvény-módosításhoz, emellett az ún. illegális migrációt támogató szervezetek elleni politikai kampányhoz, velük szembeni közigazgatási, sőt büntetőjogi jellegű törvények sorához vezetett.

Több elemző szerint a migránsválsággal Orbán Viktor megütötte a főnyereményt, ugyanakkor nem vitásan kiváló politikai érzékkel először fedezte fel Európában az ebben rejlő politikai lehetőséget. A tömeges bevándorlás

hátrányos oldalát feltupírozva vetítette a lakosság elé intenzív kommunikációval (plakátok, tévéműsorok – „médiamigráns”), migráns hiányában is tömegparanoiát, félelmet, rettegést keltve. *Migránsok ante portas* – magyarul: „A migráncok már a spájzban vannak.” De nem törnek át rajtunk – no pasaran.

Persze 2015 nyarán–őszén tényleg valóságos migránsturbulencia volt Magyarországon. A szíriai polgárháború miatt tízezrek – ezek valódi menekültek – indultak el Törökországba, a törökök pedig kinyitották a menekülttáborokat, és az ebben üzletet látók, az embercsempészek öntötték a szerencsétlen embereket a görög szigetekre. Az embertömeg pedig Görögországból (uniós ország) elindult az „ígéret földje”, Németország felé, az út pedig a balkáni országokon át Magyarországra, illetve Ausztriába vezetett, ahonnan már csak egy ugrás a Willkommenskulturt hirdető „Mutti”, Angela Merkel Németországa, amely – talán a még mindig tartó, hitleri rezsimre visszavezethető bűntudat miatt – a legbefogadóbbnak tűnt Nyugat-Európában, emellett gazdag ország is, kiépült szociális hálóval. (De persze sokan igyekeztek Skandináviába vagy Angliába is.) Magyarországon is sokan kívántak átutazni (akár átgyalogolni), így *tranzitországgá váltunk*. Ebben a nagy tömegű kavalkádban összekeveredett a *valódi menekült* az ún. *gazdasági bevándorlóval*, az igazi szír a magát szírnek mondó, más országból származó arabbal, sőt pakisztánival vagy afgánnal is. A különböző általános menekültügyi egyezmények, pl. a genfi, nem emberáradatra, hanem *individuális menekültekre* voltak modellezve, hasonlóan az Európai Unió e tárgyú szabályozásához, így az ún. dublini megállapodáshoz, ezért ezek a *tömeghelyzet kezelésére alkalmatlanok* voltak (ma is azok). Természetesen *Magyarország sosem volt bevándorlási célország*, mint ahogy ezt a kormánypropaganda sugallta („Migráns, ha Magyarországra jössz, nem veheted el a magyarok munkáját”), tudniillik sem maradni, sem itt dolgozni ezek az emberek nem akartak, nem bevándorlók, *átutazók* voltak. A félelemérzet megteremtésére azonban ezek a manipulatív, hamis állítások nagyon is alkalmasak voltak.

A Magyarországra beáramló migráncsödélet 2015 szeptemberére elérte a fővárost – nem bizonyítható állítások szerint a határtól befelé aktív magyar kormányzati segítséggel. Így a Magyarországon legliberálisabb, a menekültekhez alapvetően humanitárius szempontok alapján elvileg pozitív hozzáállású fővárosi lakosság is érzekelte a tömeges migráncsáradattal járó kellemetlenségeket, torzulásokat, hátrányokat. Szeptemberben Budapesten – ezt az Európai Unió Bírósága is megállapította, amikor is a Merkel vezette német kormányt beperelték, hogy ellenőrzés nélkül migránstömegeket engedett be Ausztrián keresztül Németországba – *humanitárius szükséghelyzet* alakult ki, és Orbán Viktor informális megbeszélései alapján Magyarország megszabadult

a területére érkezett migránsok túlnyomó többségétől, mégpedig hetek alatt, átdobva őket a magyar–osztrák határon.

Orbán Viktor 2015 őszén azonnal cselekedett, a jövőre nézve pedig fél év alatt kiépítette a *műszaki* (kerítés), majd az ún. *jogi határázár*at (2015. évi CXXVII. törvény, 2015. évi CXLII. törvény, 2016. évi XXIX. törvény), mégpedig a magyar közvélemény szinte teljes körű támogatásával. Rendkívül erős kormányzati migránsügyi szervezetrendszer épült ki a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal mellett (befogadó állomások, őrzött befogadó központok, tranzitzona stb.). Bár a szerb, illetve a horvát határra telepített kerítés sok idősebb emberben rossz emlékeket idézett fel (vasfüggöny kiépítése Rákosi Mátyás alatt), még olyan vezető liberális értelmiségiek is egyetértettek a műszaki határázárral, mint, mondjuk, Konrád György. Mindezt viharos tempóban folyó törvényhozás támasztotta alá, és amikor a magyar–szerb határon a Szerbiában rekedt migránsok át akarták törni a kerítést, ezt a magyar rendvédelem megakadályozta, és a renitens garázda migránsokkal szemben (néha egyenesen terroristáknak minősítve őket) büntetőeljárások egész sorozata indult. Már akkor megkezdődött tehát a kormányzati kommunikációban a *migránsügy terrorizmussal való, túlzott mértékű, szerves összekapcsolása*.

Ugyanakkor a balkáni utat választó migráncsáradat 2016 elejétől *ténylegesen leállt*. Nem vitás, hogy a magyar kormány a műszaki határázárral Nyugat-Európát is védte, legalábbis nagyobb felkészülési időhöz juttatta, hiszen ettől kezdve a migránsoknak meg kellett kerülniük Magyarországot, hogy Horvátországon, illetve Szlovénián át Ausztriába jussanak. De a közel-keleti migráncsáradatot az EU, különösen pedig a korábbi ún. Willkommenskultur hátrányait, a lakosság hangulatváltozásait érzékelő Angela Merkel zárta le a Törökországgal kötött megállapodással, amely alapján a törökök Európa felé lezárták a menekülttáborokat és a tengeri kikötőket. (Persze ennek a megállapodásnak is vannak hátrányai – a német kereszténydemokraták kénytelenek Erdoğan diktatórikus rendszerével hímes tojásként bánni.)¹⁸ A magyar

¹⁸ A hangulatváltozásban jelentős szerepet játszott a 2015-ös szilveszterkor a kölni dóm előtti incidens, amikor is jelentős migráncsoportok erőszakosan zaklattak német nőket. Mivel többször voltam Rajna melletti nagyvárosokban farsangkor, körülbelül el tudom képzelni, milyen öltözetben (öltözet nélkül) mulattak némileg itálisan német hölgyek szilveszteréjjel. És azt is el tudom képzelni, hogy a hónapok óta nők nélkül a fél világon átgyalogló, hazájukban férfiuralomhoz szokott férficsoporthoz mit érezhettek akkor – egy részük nyilván azt hitte, a paradicsomban van a hurik között, más részük viszont nyilvános bordélyházban érezte magát. Ugyanakkor a német „törzslakosság” úgy véli, hogy a német lakosság úgy szilveszterezik, ahogy akar, és bűnözők azok, akik – miközben a német adófizetők pénzén segélyből élnek – zaklatni merészelnek német asszonyokat. Más szóval a migránsok viselkedése kezdte felizgatni a német lakosságot, nyomás helyeződött a német kormányra, amely így elindult a bevándorlást korlátozó intézkedések útján.

kormányzati kommunikációban ezt a tényt elhallgatták, és változatlanul az került előtérbe, hogy Orbán Viktor a technikai és jogi határárral megvédte Magyarországot, sőt az egész keresztény Európát az „iszlamista bevándorló hordáktól”. 2016–17-ben a menekülthullám nagymértékben leállt, egyre csökkent Németországban is a migránsbejövétel, tehát a tartózkodási engedélyt kérők, illetve az illegálisan valahogy bejutók száma. A migránsügynek ettől kezdve két másik vonatkozása kapott nagyobb jelentőséget. Egyfelől az ún. *másodlagos migráció*, tehát a már bejutottak visszajuttatása vagy azon tagállamokba, ahol őket először regisztrálták, vagy a hazájukba, illetve másfelől az Afrikából, elsősorban Líbiából alapvetően a Földközi-tenger melletti tagállamokat – főleg Olaszországot – érintő újabb, ún. tengeren keresztüli menekülthullám okoz problémát.

Ez utóbbi Magyarországot alapvetően nem érinti, ami pedig a másodlagos migrációt illeti, a magyar kormány közölte, nem fogad be senkit, sem Németországból, sem Olaszországból, sem sehonnan. A tényleges migránsveszély Magyarországon elmúlt, szórványos határsértések történnek csak, viszonylag nagyobb migránstömegek legfeljebb a magyar határtól több száz kilométerre találhatók. Ugyanakkor a kormány félénként ismétlődő kormányhatározatokkal részben az *egész ország területén fenntartja* – szerintem teljesen feleslegesen, propagandisztikus céllal – a *migránsválsághelyzetet* (ezt a 41/2016. [III. 9.] Korm. rendelet vezette be), részben tovább hergeli a lakosságot azzal a nyilvánvalóan fenn nem álló veszéllyel, hogy Magyarország bevándorlóországgá válik (semmilyen jel nem mutat arra, hogy tömegesen be kívánnának vándorolni – akár évtizedes távlatokban is – Magyarországra), részben a keresztény Európa védelmére hivatkozva európai szintén vált élharcosává a migráns- (bevándorló-) veszély elleni határozott közösségi fellépés követelésének. És ez a politika szemmel láthatóan *bevált*, sikeres, a lakosság túlnyomó többsége reális veszélyt lát a bevándorlásban. A félelem, illetve bizonytalanság felkeltése annyira sikeres volt, hogy több szélsőséges deviáns eset is előállt – az őcsényi panzió megrongálása, mert Magyarországon legálisan menedékkjogot kapott többgyermekes családot fogadtak volna be üdülési célból néhány napra, vagy fodrásztól kijövő, haját bekötő magyar nőre „csadorrendőr” kihívása, a hivatalosan Magyarországra meghívott, Szaúd-Arábiából jött rendőrtisztekre a TEK ráuszítása stb. Sajnálatos módon a miniszterelnök állást foglalt a félrevezetett őcsényi lakosság mellett, holott ebben az esetben szó sem volt bevándorlásról, hanem Magyarországon legálisan tartózkodó gyerekek üdültek volna Őcsényben pár napig, a rongálás pedig köztörvényes bűncselekmény. (A rendőrség, helyesen, eljárást indított az elkövetőkkel szemben, és kártérítés megítélésére is sor került.)

A kormánynak természetesen igaza van abban, hogy a *bevándorlás szuverenitás kérdése* is, és alapvetően nem tartozik az uniós szerződés tárgykörébe (ki gondolt, mondjuk, a római, de akár a lisszaboni szerződésnél is a migránsproblémára). Természetesen mi, magyarok döntjük el, hogy esetlegesen milyen „idegen népességgel” kívánunk együtt élni. Magától értetődik, hogy a magyar kormány beleegyezése nélkül sem az Európai Unió, sem az Egyesült Nemzetek Szervezete nem telepíthet Magyarországra senkit. *A probléma csak az, hogy nem is akar.* Teljesen egyértelmű volt, hogy kötelező elosztási kvóta, amelyet bármely tagállam az Európa Tanácsban nem szavaz meg, nem lehetséges az unióban. Más kérdés, hogy befolyásos tagállamok – különösen azok, amelyek elsősorban érintettek, mint Németország vagy Olaszország – ezt javasolják, és a többi tagállamtól mintegy szolidaritási alapon kéri, sőt elvárják, hogy a már Európában lévő menekültekből, bevándorolni szándékozók közül valamennyit vegyenek át tőlük *önkéntesen* (az Orbán által feldicsért olasz belügyminiszter is ezt kéri tőlünk).

Az Egyesült Nemzetek Szervezete pedig végképp nincs abban a helyzetben, hogy bármely országot bármire kötelezzon, közgyűlése csak állást foglalhat, javasolhat, de az államok szuverén döntését nem változtathatja meg. (1957-ben is csak állást tudott foglalni a szovjet invázió ellen és a magyar forradalom mellett.) Ettől független kérdés, hogy mivel az ENSZ-ben a szegény afrikai, ázsiai, közép- és dél-amerikai országok vannak többségben, az ENSZ főtitkára a *szabályozott* (és nem az illegális) bevándorlás mellett foglal állást, az ENSZ menekültügyi főbiztosának pedig kifejezetten a menekültek védelme a hivatali feladata. Ezt a magyar kormánynak nem kell elfogadnia, de meg kell értenie, és a lakosságot – félrevezető kommunikációval – nem kellene az ENSZ ellen hangolnia. (Magyarország 2018 nyarán kilépett az ENSZ ún. migránscsomagjának előkészítéséből.) Ugyanez a helyzet a pápával, Jézus egyházának fejével, tudniillik a katolikus egyház mindig is kiállt a szegények, az üldözöttek, a menekültek támogatása mellett, a dél-amerikai származású pápa pedig – ismerve a hihetetlen mértékű szegénységet, ezt személyesen látva, érezve – egyértelműen kiállt a menekültek befogadása, a humanitárius szempontok elsődlegessége mellett. Az, hogy a pápa a tradíciókhoz igazodva migránsok lábát mossa a Szent Péter-bazilikában („migránssimogatás”), nyilván kellemetlen egy magát a keresztény kultúra védelmezőjének feltüntető, de migránsellenes kormánynak, még az is érthető, hogy a magyar püspöki kar is megosztott e témában, és a legjobban érintett terület, Csongrád megye püspöke, az egyébként is kormányhoz közel álló egyházvezetőnek tartott Kiss-Rigó László a pápával való politikai egyet nem értését fejezte ki udvarias modorban (ez lehetséges, hiszen a katolikus liturgia szerint a pápa csak

egyházi ügyekben minősül csalhatatlannak), de azért a pápa Bayer Zsolt általi „lemarházása” némileg ellentétes a kereszténység tiszteletével.¹⁹

Orbán Viktor álláspontja az unió „migrációsügyi ügygondnokaként” (Csepeli György) egyértelmű: „Európa megtelt.” (Ez persze tényszerűen aligha igaz, a csökkenő létszámú Európa akár több millió embert is simán be tudna fogadni, és a holland miniszterelnök se nagyon érti, miért nem tud a tízmillió Magyarországra, mondjuk, egy alkalommal 2000 migránst Nyugat-Európából önként átvenni.)²⁰ A magyar kormány szerint a bevándorlást, ezt az újkori népvándorlást – amely *iszlamizációt, terrorveszélyt* jelent, a keresztény Európa lerombolására és párhuzamos társadalmak létrejöttére vezet – nem megérteni, nem szabályozni kell, mint az ENSZ-ben az államok többsége kívánja. (A többség persze közép- és dél-amerikai, ázsiai, afrikai ország, ahonnan a bevándorlók jönnek.) Az illegális betelepülést nem legálissá kell változtatni, hanem *teljesen le kell állítani*. Ahhoz, hogy az unió belüli előnyöket – így a schengeni egyezmény alapján az unió határain belül az útlevél-ellenőrzés megszüntetését, a munkaerő szabad áramlását – meg lehessen őrizni, *le kell zárni az unió külső határait*. Az európai munkaerőhiányt nem bevándorlás útján kell megoldani. A migránsokat ki kell szorítani Európából, a határokon rendészeti-katonai erővel meg kell gátolni a migrációt, menekülttáborokat az unió kívül kell felállítani, és az afrikai államokat részben gazdasági, részben rendészeti téren olyan állapotba kell hozni, hogy ők maguk gátolják meg a kivándorlást. Az afrikai embereknek a saját hazájukban legyen munka, biztonság, megfelelő életszínvonal. Az unió központi szervei pedig hibásak, mert nem cselekednek, nem döntenek, tétlenül nézik a migránsválsághelyzetet. Meg kell védeni az unió külső határait, ez az elsődleges feladat.

A magyar kormányzati elképzelés egyébként elvileg helyes, csak nehéz végrehajtani,²¹ rengeteg pénzbe kerülne egy sajátos afrikai Marshall-segély,

¹⁹ A magyar kormánynak alighanem meg fog gyűlni a baja a 2018 nyarán Budapestre küldött apostoli nunciussal, aki híres menekültvédő – aligha véletlen, hogy ő lett a Vatikán magyarországi képviselője.

²⁰ No persze a plakátokon az a szám szerepel, hogy évente egymillió migránst kellene átvennünk, akiknek több millió forintot kell majd fizetnünk – persze ilyen hatalmas számokat Magyarországra nézve senki sem állapított meg, nem javasolt (Soros György sem).

²¹ Hogy mennyire nehéz, azt Donald Trump is tapasztalhatja az amerikai–mexikói határnál – alagutat ásnak, föld alatt is jönnek, Trump is kerítést épít (helyesebben hosszabbítani kíván), ennek a költségeit pedig a mexikói kormánnyal akarja kifizettetni. Mexikó viszont nem hajlandó fizetni – mit lehet tenni, esetleg háborút indítani Mexikó ellen? A migrációs paradoxonát az is mutatja, hogy amerikai felmérések szerint az Egyesült Államokban már választójoggal rendelkező mexikóiak és más latin-amerikaiak többsége a legutóbbi választásokon

illetve az unió külső – főleg tengeri – határainak teljes értékű védelme. Meg kellene erősíteni az érintett afrikai államokban a közhatalmat, idegen államok területén kellene fenntartani menekültközpontokat. Létre kellene hozni egy közös európai rendfenntartó erőt (és akkor mi a helyzet a NATO-val?), a tenger pedig aligha lehet kerítésekkel lezárni. Ezen koncepció megvalósításához szükséges óriási méretű anyagi eszközök túlnyomó többségét pedig nyilván nem Magyarországnak kellene előállítania – no kinek, persze hogy elsősorban a németeknek, miközben a német lakosság jelentős része már az EU-ba való befizetésüket is sokallja. (Persze a befogadás, a képzés-átképzés, az integrálás, a szállásbiztosítás szintén jelentős összeget emészt fel.) Ami pedig az Európai Unió döntésképtelenségét illeti, az uniót – éppen mi szoktunk arra hivatkozni, hogy az unió elsődlegesen gazdasági közösség – nem olyan típusú problémák rendezésére hozták létre, mint a tömeges migráció. Emellett az unió tagállamainak érdekei igen eltérnek egymástól, nagyon nehéz kompromisszumos megoldást találni. Más a helyzete az olyan tradicionális gyarmattartó országoknak, mint Franciaország, mert az algériaiakat, tunéziaiakat a franciák többsége „külső franciának” tartja.²² Más a helyzet a tengerrel rendelkező tagállamokkal, mint Spanyolország, Olaszország, Görögország és Portugália; ezek az országok ebből a szempontból „frontállamoknak” minősíthetők.²³ És végül más a helyzete a kelet-közép-európai országok közül Csehországnak, Szlovákiának, Lengyelországnak, amelyek még tranzitországoknak sem minősíthetők migrációs szempontból, mint, mondjuk, Bulgária, Magyarország vagy Ausztria. Emellett a tagállamok kulturális tradíciói, az idegenekkel szembeni érzésvilága is más és más, Németország pedig már régen – persze csak részlegesen – „befogadó ország”, a 60-as években általuk behozott török munkaerő következtében ott már régen kialakultak – persze azért kismértékben – az ún. párhuzamos társadalmak. A német társadalomban ezért régi probléma a bevándorlók integrálása az anyatársadalomba, amely több-kevesebb sikerrel folyik, és nyilván társadalmi-politikai ellentétekre vezetett, illetve vezet.

nem az ebből a szempontból jóval toleránsabb Hillary Clintonra szavazott, hanem Trumpra (éppúgy, mint a nők többsége se nőre, hanem a meglehetősen szexista, fenékfogdosó Trumpra). Hogy miért? Ezek a mexikóiak már benn vannak, több már ne jöjjön.

²² Hasonló a helyzet egyébként Angliában is. Felmérések szerint a londoniak többsége inkább gazdasági bevándorlónak tartja az ott dolgozó lengyelt, csehet, magyart, mint egy valamikori gyarmatról származót, például egy Indiából jött hindut.

²³ Az akkori olasz miniszterelnök, Renzi mondta, amikor a tengerből kimentett migránsok befogadása miatt támadták: „Mi emberek vagyunk, és nem állatok. Nem hagyhatunk senkit se a tengerbe fulladni.” Megjegyezhető, hogy a különböző hivatalos és civil mentőakciók ellenére évente több száz menekült fullad a Földközi-tengerbe.

Orbán Viktor szerint *minden humanitárius „engedmény”* felhívás keringőre, azt sugallja mintegy 30 millió embernek (no meg az embercsempészeknek), hogy nyitva az ajtó, gyertek csak. Ezért a humanitárius segélynyújtást is korlátozni kell (2018 nyarán üdvözölte az új olasz miniszterelnököt, hogy nem engedte be a menekülteket szállító segélyhajót, amely többnapos hánykolódás után Valencia kikötőjébe futott be), a menekültkérelmeket pedig a lehető legszigorúbban kell elbírálni. Le kell állítani a családegyesítő programokat is, hiszen azért küldenek előre fiatalkorúakat, hogy ez után családegyesítés címén jöjjenek a szülők, a nagyszülők, a testvérek stb. is. A migráció nagyságrendileg növeli a terrortámadások esélyét is. Menekült pedig csak az első, biztonságosnak minősíthető országban lehet valaki, mivel pedig Magyarországot, sőt a másik három visegrádi országot is csak biztonságos országok veszik körül, tulajdonképp nálunk csak szélső kivételes esetben lehet valakit menekültnek minősíteni. Visszafogadni sem lehet senkit, hiszen mi nem lehattunk az első ország, ahol belépett az unióba, a görögöknél kellett volna regisztrálni a migránsokat (és ha mégis regisztráltunk egyeseket 2015-ben, ezt a görögök helyett tettük). Az is igaz továbbá, hogy egy világméretű migránsbiznisz is kialakult, menekültipar, szervezett embercsempész hálózatok jöttek létre, mégpedig sok esetben a lakosságuk egy részétől szabadulni kívánó országok kormányainak segítségével. A migránsválságra ráépültek a politikusok, a média és a civil szervezetek – nem éppen haszonvágynélkül. Sok tehát nemcsak a jóhiszemű humanitárius tevékenység, hanem a piszkos üzlet is a migrációban. Ebben a kormányzati álláspontban van tehát igazság, de csak részigazság.

A magyar kormány emellett – egyébként szerintem is helyesen – nem fogadja el a nyílt társadalom felfogásából végső soron levezethető azon ideológiát, hogy a *bevándorlás sajátos új keletű emberi alapjog*, amely erősebb az állami szuverenitásnál. Nem tartunk még ott – a hihetetlen méretű gazdasági-kulturális különbségek miatt sem –, hogy minden embernek alapvető joga legyen, hogy ott éljen, ahol akar. Nincs világállam, világállampolgárság sem. Egyetlen migráns sem válogathat a befogadó országok között, az országok szuverén döntéshozatali lehetőségét pedig a bevándorlás tekintetében nem lehet elvonni.

Nyilvánvalóan *túlzó és sértő* az az orbáni kijelentés, mely szerint a történelem legbizarrabb szövetsége jött létre a bűnöző embercsempészek, a naív humanitárius emberi jogi civil szervezetek és a nyugat-európai liberális kormányok között. Tudniillik szövetséget csak szándékosan lehet létrehozni, a nyugati kormányok pedig egyáltalán nem kívánják támogatni, sőt üldözni kívánják az embercsempészeket. Másik oldalról viszont tényleg *objektív tény*, hogy amikor Afrikában az embercsempészek – busás baksisért – gumicsónakokba

ültetnek embereket azzal, hogy nemsokára úgyis jönnek civil emberi jogi szervezetek „vízibuszai”, amelyek átveszik őket, majd leteszik őket valamely európai állam kikötőjében (ún. migránstaxi), ez akarva-akaratlanul az illegális migrációt segíti. Valóban tény, hogy a tömeges migrációban számos visszaélés tapasztalható, eldobott igazolványok, hamis életkor, önfeljelentések stb. És eddig általában a viszonylag gazdagabbak jöttek, akik tudnak fizetni az embercsempészeknek – magyar újságírók is hivatkoznak arra, hogy a Magyarországon 2015-ben átgyaloglók zömmel meglehetősen szervezettnek tűnő fiatal menekültek voltak mobiltelefonnal, nyugati sportcipőben, és meglehetősen agresszívan viselkedtek.²⁴ No de nyilván előbb-utóbb a szegényebbek is elindulhatnak.

A bevándorlásellenesség itt vezet át a migránsokat támogató civil szervezetek elleni kormányzati fellépéshez, amelyekkel szemben a harc Magyarországon voltaképp pótolja az ellenzéki pártok elleni küzdelmet, hiszen azok olyan gyengék, hogy kár a puszkaporért velük szemben. A jobboldali ellenzék, a Jobbik tulajdonképp egyetért a kormányzat migránspolitikájával – meg is szavazta 2018 nyarán a Stop Soros törvényt, illetve a hetedik Alaptörvény-módosítást –, csak még radikálisabb, alapvetően a kormány letelepedésikötvény-üzletét támadja, „a gazdag migráns se jöjjön be” jelszóval. (Nem megbízható adatok szerint több mint húszezer külföldi váltott eddig olyan kötvényt, amellyel letelepedhetett Magyarországon, persze nem telepedett le, továbbment Nyugatra.) A balliberális pártok a kezdeti fanyalgás után elfogadták a kerítést, ma sem merik annak lebontását követelni, hiszen a lakosság többsége – most már mint egy esetleges újabb menekülthullám elleni preventív eszközként – a technikai határázárral, annak fenntartásával egyetért. Az igazi ellenség, aki ellen küzdeni lehet, a *nemzetközi láncba tartozó civil szervezetek*, az ún. non governmental organisationök, azaz azok az egyesületek, illetve alapítványok, amelyek az emberi jogok védelméért az egész világon lényegében egységes szemléletmód szerint fellépnek. Ezek a civil szervezetek nem a menekültügyből kifolyóan keletkeztek, különféle humanitárius célkitűzéseket szolgálnak, de nyilvánvalóan a migránsválság óta egyik alapvető tevékenységük a menekültek bevándorlók segítése. Az Orbán-kormány eleve nem örül annak, hogy külföldről – akár külföldi kormányoktól is – magyar civil szervezetek anyagi támogatást kapnak (bár a nemzeti vagyont e támogatások is

²⁴ Magyar részről megalapozottan felvethető, hogy ha Németországnak szüksége van bevándorlók munkájára, miért akarja a migránsokat átgyalogoltatni Kelet-Európán, így Magyarországon. Tessék őket felültetni repülőgépre (mint a kanadaiak tették) vagy vonatra. Lásd ezzel kapcsolatban U. Ulfkotte: *Menekültipar. Hogyan profitálnak politikusok, újságírók és civilszervezetek a menekülthullámból?* Patmos Records, Budapest, 2016.

növelik) – lásd a 2010–14-es ciklusban az Ökotárs Alapítvánnyal szemben a norvég kormánytól kapott támogatások szétosztása miatti kormányzati fellépést. Miután azonban a bevándorlásellenesség a kormányzati tömegkommunikáció fő témája lett, saját szempontjából érthetően a kormány a migránsokat támogató, külföldről jelentős anyagi támogatást kapó – a kormányzat szerint „ál” – civil szervezetek ellen fordult. Mivel pedig Soros György Nyílt Társadalom Alapítványa az egyik legalapvetőbb olyan szervezet, amely emberi jogi egyesületként humanitárius intézményeket támogat, a civil szervezetek elleni kormányzati támadás középpontjába Soros György került – jött a „Stop Soros”, a „főgonosz”, a milliárdos spekuláns.²⁵

Először még 2016–17-ben a *külföldről támogatott civil szervezetek átláthatóságának* biztosításáról volt szó (2017. évi LXXVI. törvény) – látszólag a migránskérdéstől függetlenül. A törvény kivette hatálya alól az egyházi-vallási kötöttségű szervezeteket, valamint a kormány sport iránti elkötelezettségét szimbolizálva a sportegyesületeket, azaz *eleve diszkriminatív* volt. A külön regisztrációs kötelezettség alá eső szervezetek köre – a pénzmossási értékhatárhoz igazodva 7,2 millió forint külföldi támogatási összeg felett – így meglehetősen leszűkült, de így is beleesett, mondjuk, a Magyar Vöröskereszt vagy a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálattal együttműködő Csányi Alapítvány is. Szerintem önmagában az, hogy egy civil szervezet átlátható legyen, nyilván nem kifogásolható (a Velencei Bizottság is elismerte ezt), ugyanakkor a törvény olyan többletelemeket is tartalmaz (a külföldi támogatás tényének kiadványokon való feltüntetése stb.), amelyek alkalmasak a civil szervezet megfélemlítésére a közvélemény előtt. Ezzel a törvénnyel párhuzamosan tömegkommunikációs kampány indult a „Soros-hálózat” ellen – Soros képe ellenzéki vezetőkkel együtt óriásplakátokon, a *Figyelő* listázási sorozata vezető tudósok, művészek, újságírók stb. ellen, humanitárius szervezetek rendszeres támadása – mint Soros-ügynök – kormányzati vezetők által, Fidesz-képviselők ún. matricázási akciói stb. Ehhez hozzájárult a Soros György alapította CEU, a Közép-európai Egyetem helyzetének ellehetetlenítésére irányuló törekvés a felsőoktatási törvény módosításával, a korábban szerzett jogok elvételével. Mindez elvezetett a tömegkommunikációban a *Stop Sorosnak nevezett saláta-törvény* 2018 júniusában való elfogadásáig, amely már büntetőjogi fellépést is

²⁵ Ebből a szempontból közömbös – és a kormánypárti médiában elhallgatandó –, hogy az 1990-es évek elején Soros György erősen támogatta anyagilag is, ösztöndíjakkal is a Fideszt, illetve vezetőit, sőt még a második Orbán-kormány megalakulása után is, 2010-ben egymillió dollárral segítette a vörösiszap-tragédia áldozatait. Úgy gondolom, ezért szellemes volt az az ellenzéki indítvány a Stop Soros törvénycsomag vitájában, hogy a törvényt mondja ki, nem lehet miniszter vagy államtitkár, aki valamikor Soros-ösztöndíjas volt (Viktor ez esetben kiesne).

lehetővé tesz nemcsak természetes személyekkel, hanem jogi személy szervezetekkel szemben is, amelyek az illegális migrációt támogatják. (Természetesen a törvény hivatalos címe nem a Stop Soros volt.) Ezzel a törvénnyel párhuzamosan pedig az adótörvényekbe beépítettek egy 25 százalékos büntetőadót is a „bevándorlást támogató szervezetekkel” szemben (a törvény rendelkezései kétlépcsősek: először a külföldi támogató fizet, ha nem, úgy második sorban a kedvezményezett). Ez utóbbi a közteherviselésre hivatkozással történt: a migránsok távol tartása jelentős közpénzekbe kerül, tehát a támogatók járuljanak hozzá ehhez a költséghez.

Az érintett civil szervezetek – elsődlegesen a Helsinki Bizottság, a Transparency International Hungary, valamint a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) – természetesen védekeznek. Mindenekelőtt megtagadták a külön regisztrációt, érdemben arra hivatkozva, hogy mint közhasznú szervezetek minden egyes évben bírósági nyilvántartásba helyeztetten valamennyi, akár belföldi, akár külföldi anyagi támogatásról beszámolnak. Emellett *polgári engedetlenségre* hivatkoznak – szerintem helytelenül, de nem azért, mint amit egyes kormányzati politikusok mondanak, hogy a magyar közjog e fogalmat nem is ismeri (tudniillik ismeri), hanem azért, mert egy bejelentési kötelezettség jogszabályba ütköző megtagadása nem minősülhet polgári engedetlenségnek. Természetesen a civil szervezetek elleni különböző törvényekkel szemben bírósági, alkotmánybírósági és nemzetközi bírósági eljárások is indultak – ezek eredményére talán még évekig várni kell.

A Stop Soros törvénnyel kapcsolatban pedig a kérdés az, hogy mit kell *illegális* bevándorlást támogató tevékenységnek minősíteni. Az emberi jogi szervezetek azon az állásponton vannak, hogy ők nem az illegális bevándorlást, hanem a *legális bevándorlást* segítik, amikor például tájékoztató kiadványokat adnak ki a migránsoknak a magyar törvényi előírásokról, segítséget nyújtanak részükre idegenrendészeti eljárásokban, ügyvédet biztosítanak az illegális határátlépés miatt büntetőeljárás alá vont migránsoknak stb. A Velencei Bizottságnak a törvénnyel szembeni kritikájában nyilvánvalóan megalapozott az az állítás, mely szerint a törvény túlzottan bizonytalan fogalmakat tartalmaz, amelyek alkalmasak jogbizonytalanság előidézésére. Egyelőre azonban nyilvánvalóan várni kell a bíróságok jogértelmezésére, a kormányzat képviselői is arra hivatkoznak, a kétes pontokat majd a bírósági gyakorlat fogja tisztázni. (No de ha ez a tisztázás politikailag nem lesz kedvező a kormányzat számára, akkor izgatottabb híveik nekiugranak a bíróságoknak.)

Véleményem szerint *egy polgári jogállamban emberi jogokat védő szervezetekre egyértelműen szükség van*, még akkor is, ha ezek – egyébként minden kormánynak, a balliberális kormányoknak is, lásd a 2006-os budapesti

zavargásokat – *kellemetlenek*. Kivel szemben lépnek fel ugyanis ezek a szervezetek? Szükségképp a *mindenkori állami közbatalommal* szemben, hiszen csak vele szemben lehet az emberi jogokat védeni. De erre a tevékenységre tulajdonképpen a kormányoknak szükségük is van, tudniillik a megalapozott civiljogi fellépések (persze alaptalanok, zaklató jellegűek is vannak) segítik a kormányzatot saját devianciái feltárásában és azok csökkentésében (pl. rendőri vagy börtönbeli brutalitások jövőbeli meggátlására). A globalizált világban pedig azt is tudomásul kell venniük a nemzeti államoknak, hogy a jogvédelem is nemzetköziesedett, kialakultak *nemzetközi jogvédő hálózatok*, amelyek ideológiája eltérhet az adott állam kormányzatának felfogásától. Ettől még ezek a szervezetek nem lesznek „külföldi ügynökök”. Más kérdés – és ezt a magyar civiltörvény már jóval a migránsválság előtt tartalmazta –, hogy a civil szervezetek nem folytathatnak „közvetlen” politikai tevékenységet (közvetve persze az emberi jogok védelme érinti a politikát), működésüknek átláthatónak kell lennie, nem kapcsolódhatnak politikai pártokhoz (ellenzékiekhez sem), nem avatkozhatnak be a napi pártpolitikai harcokba, választási kampányokba.

Ami pedig konkrétan a migránskérdést, a bevándorlást illeti, szerintem itt is *középponton* kellene állni. Nem helyénvaló az egyoldalú bevándorláspártiság, a humanitárius szempontok eltűlése, de a bigott bevándorlásellenesség, a menekültek differenciálatlanul a gazdasági („megélhetési”) bevándorlók közé való sorolása sem. Renzi volt olasz miniszterelnök szerintem helyesen mondta, hogy a humanitásnak van egy olyan szintje, amely alá egy állam kormánya sem szállhat le, ezen a korláton az állami szuverenitás védelme sem léphet át. Végrepp helytelen egy olyan országban, ahol gyakorlatilag három éve már nincs illegális bevándorló tömeg, a közvéleményt hiszterizálni, rémeket a falra festeni (bevándorlóország leszünk, a muszlim fölébe kerül a keresztényeknek, minden bevándorló terrorista – én úgy mondom: „terror pista”). Egyszerűen butaság még a pártpolitikával is operálni: a letelepedett migránsok a baloldali pártokra fognak szavazni, ők fogják eldönteni a választásokat a jobboldal terhére. Meg kell tenni az ország biztonsága érdekében a szükséges intézkedéseket, de azokat sem kell mértéktelenül eltúlozni – pl. a nem létező migránsválságra hivatkozva az egész ország területén migránsválsághelyzetet évenként fenntartani, miközben Magyarországon ténylegesen – többek között a kormány által épített technikai zár eredményessége miatt – nincs egy árva migráns sem.

Ami pedig az intézményeket illeti, itt helyénvaló a *munkamegosztás*. Ahogy Lévai Anikó egy nagy humanitárius ökumenikus szervezet vezetőjeként mondom: a férjem feladata a kormány élén az államrezon védelme, az állam biztonságának a megőrzése, nekem pedig a humanitárius segítségnyújtás.

Mindkettőre szükség van, az a jó, ha egymást kiegészítik. Természetesen a civil szervezetek bűncselekményeket nem támogathatnak, törvényesen kell cselekedniük még akkor is, ha egy adott törvénnyel nem értenek egyet. (Persze a jogorvoslati lehetőségeket igénybe vehetik.)

Befejezve ezt a gondolatsort, a jelenlegi európai migránsválság csak kezdeti és *felszíni tünet*, a mélyben sokkal súlyosabb, a jövőt befolyásoló tényező van, amelyeket tárgyilagosan kell értékelni, és hosszabb távon ezekre felkészülni. Aligha vitatható, hogy Európa egyrészt öregszik, másrészt a lakosság száma csökken – és ez nemcsak Nyugat-Európára, hanem Kelet-Európára, így Magyarországra is irányadó. 2050-re azt jósolják, hogy Németország lakossága 10 százalékkal, de Lengyelországé 20 százalékkal, Romániáé 25 százalékkal lesz kevesebb. Horvátország pedig az elvándorlás miatt viharosan kiürül. Ugyanakkor a becslések szerint Afrika lakossága 2050-re megkétszereződik – 2,5 milliárd emberre becsülik, márpedig több száz millió embert adottságai folytán Európa valóban nem tud befogadni. Az időskori foglalkoztatás bővítése, a gyerekvállalást segítő kormányzati intézkedések ellenére Európában – így Magyarországon is – a jövőre nézve a munkaképes lakosság csökkenésével kell számolni. Mindezek figyelembevételével szükségképp számba jönnek – függetlenül a nemzetközi tőke érdekétől – *munkaerő-tartalékként a bevándorlók*, annak ellenére, hogy nyilvánvalóan ez kulturális-integrálódási problémák tömegét veti fel. Ezen az alapon állítja az ENSZ főtitkára – meg is kapta a magáét a *Magyar Időktől* vagy a *Magyar Hírlaptól* –, hogy a bevándorlás százéves távlatban pusztán munkaerőpiaci okokból is elkerülhetetlennek látszik. *Ellentétes demográfiai mozgás* van ugyanis (ez valószínűleg csökkenthető, de aligha állítható le teljesen): Afrikában, Ázsiában, Latin-Amerikában túl sok, az USA-ban és az európai országok többségében viszont túl kevés gyerek születik.

Fokozatosan érződik ez a folyamat természetesen Magyarországon is. Részben a fiatal nemzedék jelentős része a jobb jövedelmezőség, illetve a magasabb életminőség miatt elvándorolni kíván (akár Ausztráliáig is – és őket befogadják),²⁶ részben ezen túlmenően demográfiai okokból is *már most jelentős munkaerőhiányunk van*. Azok a remények, amelyek ahhoz fűződtek, hogy a szomszédos országok magyar lakosságából pótolni lehet a kieső munkaerőt, megghiúsulni látszanak (jórészt továbbmentek Nyugatra). A magyar kormány – egyébként helyes – *gyermekvállalást, családokat segítő programjai* ezen az

²⁶ Ajánlásom a Fidesz–KDNP-s politikusoknak: számolják össze, hogy a saját családjukból, baráti körükből hányan tanulnak dekadens nyugat-európai, illetve amerikai egyetemeken, hányan dolgoznak külföldön multinacionális vállalatoknál. Ezek szerint ők is bujkáló hazaárulók?

alapproblémán szerintem csak viszonylag csekély mértékben tudnak segíteni. Éppen ezért alapvető fontosságú lenne szerintem Magyarországon a cigány lakosság munkaerőpiaci szerepének erősítése – akár a közmunkaprogramon át, akár az építőipari boomon keresztül a versenyszektorba.²⁷ (Ez persze csak akkor lehetséges, ha növeljük a lakosság toleranciaindexét is.)

Mindez azonban távlati probléma. A jelenlegi reális helyzetben viszont nem szabadna pánikot kelteni, hiszterizálni a migránsügyben. Fel kell mérni a helyzetet, és reális javaslatokat kell tenni pl. egy európai hatékony biztonsági rendszer kiépítésére, a terrorizmus veszélyének csökkentésére. Az unió egyébként – nehézkesen, megkésve, de – elindult a külső határok védelme irányába. Egyet azonban a magyar kormányzatnak figyelembe kellene vennie: szép a nemzeti öntudat, a büszkeség, de ne játsszuk el *Az ordító egér* című angol film főszerepét, mert adottságaink folytán nem vállalkozhatunk Európa vezetésére, a periféria nem lehet centrum, az unió központi ereje Németország, Franciaország és a Benelux, illetve skandináv csoport.

Ami pedig a terrorizmust illeti – lásd a 2001. szeptemberi amerikai mérenylethullámot –, ez már jóval a migránsválság előtt megnyilvánult. Az utóbbi évek súlyos terrortámadásai nagyon kis mértékben köthetők a 2015-ben ellenőrzés nélkül bevándorlókhoz (bár ez is nyilván biztonságpolitikai kockázatot képez), inkább a két nemzedékkel ezelőtti bevándorlók beilleszkedni nem tudó utódjairól van szó, de persze az „öslakosságból” is kikerülnek terroristák. Nagyon sokan jómódú európai családból mentek ki az Iszlám Állam ellen harcolni, többen, mint ahány terrorista a Közel-Keletről Európába jött. Magyarország csatlakozott az Európa Tanács terrorizmus megelőzéséről szóló egyezményéhez (2018. évi XXI. törvény), ez kellő biztonságot nyújt.²⁸ Szinte mindennap szó esik a magyar közszolgálati televízióban Nyugat-Európában késelő migránsokról, viszont amikor Olaszországban nem migráns, hanem lengyel nő késel meg több embert, arról elég általános a hallgatás. (No ki rongált szobrot a Szent Péter-bazilikában Rómában már évtizedekkel ezelőtt? Egy „valódi” magyar ember.)

²⁷ Szerintem erkölcsileg meglehetősen kifogásolható a cigányságot olyan politikai nyilatkozatokkal a kormány mellé állítani, hogy ha beengednek nagyobb számú menekültet, az a cigányságtól vonná el a pénzt. De az az érvelés is meglehetősen irritáló, hogy hogyan lehetne a migránsokat a magyar társadalomba integrálni, ha a cigányokat évszázadokon át nem tudtuk.

²⁸ Lásd a különböző terror-, illetve terroristatípusokat Tomolya János: Az Európai Unió biztonsága a migrációs hullám és a terrorizmus tükrében. A Magyar Jogász Egyletben 2017. november 17-én elhangzott előadás.

6. Ideiglenes összegzés

A kormányzat nacionalizmusa („nemzeti szabadságharc”) a harmadik Orbán-kormány alatt erősödött, és ez fokozta a kormány nemzetközi relációjú ütközéseit elsősorban az Európai Unió közösségi szerveivel, illetve a német, a francia, a Benelux és a skandináv államokkal. A nemzeti ügyek kormánya alapvetően helyesen cselekedett a 2015-ös migránsinvázió idején, ugyanakkor a Magyarországot érintő migránsválságot 2016-tól felturbózott tömegkommunikációs kampányával jelentősen eltúlozta, és *túlhajtotta* az emberi jogi civil szervezetekkel szembeni fellépést is. A hagyományos diplomácia háttérbe szorításával részben – helytelenül – belpolitikát vitt át egy az egyben a külpolitikára, részben a gazdasági kapcsolatok fejlesztését helyezte a külpolitika középpontjába. Ez utóbbi önmagában nem helytelen, de jelentős túlzásokkal, a hagyományos diplomácia leépítésével valósult meg. Bizonyos mértékű multikulturalizmus az alapvető világpolitikai-világgazdasági tendenciák mellett Magyarországon is elkerülhetetlen, de ez nem érinti nemzeti keresztény kultúránk, hagyományaink abszolút elsődlegességét, a magyar nemzeti alkotmányos identitást. A magyar kormány megalapozottan áll ki a nemzetek Európája mellett, a magyar szuverenitás fenntartása vagy akár növelése érdekében, ugyanakkor ezt az unió közösségi szerveivel, illetve a többi tagállammal való baráti együttműködés szellemében kellene megvalósítania, nem pedig konfliktusokat mesterségesen keresve.

VIII. FEJEZET

A jogállamiság átértelmezése a népszuverenitás és a történeti alkotmány alapján

1. A klasszikus jogállami eszme mint etalon

1.1. A polgári demokrácia kialakulásának kezdetén, lényegében a 18–19. század fordulóján *egyetemes emberi civilizációs érték*ként alakult ki a jogállamisági eszme, mégpedig az angol–amerikai, illetve a német–francia kontinentális jogcsaládban némileg más tartalommal. Az angol–amerikai „rule of law” irányzat alapvetően a *szabadság*eszme jegyében az emberi alapjogokra koncentrált, mégpedig az utóbbi időben a politikai, illetve személyes szabadságjogok klasszikus formáit szinte magától értetődőnek tartva, a véleménynyilvánítási, illetve információs szabadságjogok és az adatvédelem került a középpontba. A kontinentális „Rechtsstaatlichkeit” irányzat viszont inkább az állam (közhatalmi szervek) jognak való alávetettségét („jogállamiság az állami főhatalom megszélidítése”) és a montesquieu-i eredeti hatalommegosztási-egyensúlyi elméletből kinövő fékek-ellensúlyok átfogó rendszerét, az ún. checks and balances elv megvalósítását hangsúlyozza, amely az utóbbi időben kiegészült a civilekkel való partneri kormányzás követelményével is.¹ A két irányzat tartalma azonban szerintem – a hangsúlykülönbségektől függetlenül – azonos.

A jogállamiság a polgári demokrácia alapvető tartalmi elemévé vált, és szorosan összefügg az *alkotmányosság*gal.² A jogállamiság csak a polgári államokra értelmezhető (a szocialista rendszerekben legfeljebb csak törvényességéről beszélhetünk), a polgári demokratikus állam alkotmányos jogállam (az alkotmányosság messzemenően nem azt jelenti, hogy egy államnak van alkotmánya). Ezért a magam részéről nem értek egyet Láncki Andrásnak

azzal az álláspontjával, mely szerint „lehetséges alkotmányos állam a jogállam fogalmának használata nélkül is”.³ Cservák Csaba pedig a jogállamiság és a demokrácia közti összefüggésre mutat rá, amikor a jó állam ismérvei között helyesen hangsúlyozza a jogállam követelményét ekként: „...a demokrácia fogalma minden esetben magában hordozza a hatékony joguralom követelményét, mert a jogállamiság és a demokrácia egymástól elválaszthatatlan fogalmak, hiszen a demokratikus hatalomgyakorló saját magának állít korlátot a joghoz kötöttség, vagyis a jogállam fenntartásával”.⁴ Mindez azt is jelenti – és ezt sok, közhatalmat gyakorló politikusnak meglehetősen nehéz belátnia és főleg a döntéshozatalnál figyelembe vennie –, hogy a jog nemcsak az állam, a kormányzás *eszköze*, hanem egyben *korlátja* is, alkalmas a politikai döntések korrekciójára, felülbírálatára.⁵ Lényegében ezt fejezi ki a joguralom.

Nem értek egyet azzal az újabban a magyar irodalomban is felbukkanó állásponttal, mely szerint a jogállamiság fogalma *tisztázatlan*, nem operacionálizálható. Nyilván vannak eltérő értelmezések, de azért a jogállamiság alapvető tartalmi ismérvei meghatározhatók, mégpedig egymással kölcsönhatásban a következők szerint:

- a) a *hatalomkoncentráció alkotmányos tilalma*, az államhatalmi ágak elkülönítése, a végrehajtó hatalom törvényekhez kötöttsége, az önkényesség tilalma, a kormányzati hatalommal (azaz a törvényhozó és végrehajtó hatalommal) szemben más államhatalmi ágak kontrollszerepének (fék) biztosítása;
- b) az *emberi alapjogok* tiszteletben tartása, mégpedig ma már nem egyszerűen a politikai, valamint a személyes szabadságjogok, a törvény előtti egyenlőség biztosításáról, illetve a diszkrimináció tilalmáról van szó, hanem az ún. második, harmadik és negyedik generációs alapjogok biztosításáról is;

³ Lásd Láncki András: Jog és politika határán. *Kommentár*, 2010/6.

⁴ Lásd Cservák Csaba ez irányú megállapítását a 2017-es Jó állam jelentés Demokrácia című fejezetében.

⁵ Jó példa erre Orbán Viktor 2014 nyarán Tusnádfürdőn tartott beszédének azon része, amelyben a miniszterelnök kicsit indignálódva megemlítette, hogy Amerikában a képviselőház beperelte az elnököt a bíróságnál „folyamatos hatáskörtúllépés” miatt. Orbán így mondta: „Képzeljék el Magyarországon, amikor a parlament beperelné a magyar miniszterelnököt hatáskörtúllépés miatt, és akkor a bíróság el is ítélné. Meddig tudnék én hivatalban maradni?” Fejlett jogállamban szerintem nem sokáig. Egy miniszterelnök sem szegheti meg azt a törvényt, amely a hatáskörét szabályozza. Folyamatos hatáskörtúllépés esetén nemcsak egy parlament által, hanem egy nép által választott vezető állami tisztségviselő (az Egyesült Államokban az elnököt a választópolgárok választják, nem a parlament) sem maradhat meg tisztségében, jön az impeachment.

¹ Varga Zs. András a német és a francia irányzatot elkülöníti egymástól, de véleményem szerint az azonosság erősebb, mint a különbségek. Varga Zs. András: *Eszményből bálvány?*, i. m., főleg 50–59. Kruzsliz Péter Pál más típusú osztályozása az angolszász bíróságok gyakorlata, a német filozófiai megközelítés és a francia pozitívizmus között különböztet. Lásd Alkotmányos egyensúly politikai mérlegen: néhány gondolat a jogállamiság elvének jelenkori védelméhez. *Fontes Iuris*, 2018/2., 23–27.

² Lásd Varga Zs. András: *Eszményből bálvány?*, i. m., 38–41.

- c) *minőségi* – átlátható és demokratikus – *jogalkotás*, amely érvényesíti a normavilágosság elvét, a visszaható hatály tilalmát, és folyamatos szakszerű *deregulációt* is végez, amellyel, hogy *elkerüli* az emberi autonómiát gúzsba kötő *túlszabályozást*;
- d) független, pártatlan, tisztességesen eljáró *bírászkodás*, azaz *minőségi jogalkalmazás*.

A jogállami jogalkotás és jogalkalmazás együttes megvalósítása esetén alakul ki a jogállam alapvető ismérve, a *jogbiztonság*. A jogbiztonság elengedhetetlen eleme az államnak a *jogrend* biztosítására való képessége, azaz a hatékony *jogvédelem*, a törvények, a jogszabályok kormányzat által való *megtartása* és az állampolgárokkal, illetve szervezetekkel való *megtartatása* (ún. joguralom). A jogalkotás és a jogalkalmazás törekedjen az *igazságosság* érvényre juttatására, legyen méltányos, és támaszkodjon szilárd erkölcsi alapokra.⁶

Úgy gondolom, hogy ez a négy pontba foglalt tartalmi körülhatárolás megfelel a Velencei Bizottság jogállamisági kritériumrendszerének. A jogállamiságot pedig a polgári államok kormányainak be kell építeniük a *jogpolitikájukba*, és kormányzati tevékenységük során ténylegesen érvényesíteniük is kell.⁷

Hozzá kell ehhez tenni – és ez a gondolat valóban háttérbe szorult az 1990–2010 közötti időszakban –, hogy a jogállami eszme sem lehet „bálvány”, nem válhat öncélúvá.⁸ Más szóval a jogállami eszmét sem helyes *túlhajtani*. A jog nem gátolhatja indokolatlanul a célszerű politikai cselekvést, tehát csak a jogállamiság szempontjából alapvető kérdésekben állíthat korlátokat a legitim kormányzati cselekvéssel, döntésekkel szemben. *A kormányzásnak a hatékonyságot össze kell egyeztetnie a jogállami eszmével*, de az öncélú jogi korlátozások (juriszticizmus) és az ún. alapjogi fundamentalizmus is káros.⁹ Tschet Péter ezt úgy fejezi ki, hogy a jogállamnak „élhetőnek” kell lennie az állampolgárok számára.¹⁰ A valódi jogállamnak *cselekvőképességnek* kell lennie, állandósultan fenntarthatónak kell bizonyulnia. Ez esetben az intézményes jogvédelem nem vezet anarchiához, a jogi garanciák nem fordulhatnak a viszájukra, nem gátolhatják a jogérvényesülést. Más szóval a jogállam alapvetően

⁶ Lásd a Keresztény Értelmiségiek Szövetsége *Az idők jelei* II. kötetben tett nyilatkozatát. Strat Comm, Budapest, 2018, 42.

⁷ Lásd Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*, i. m. A jogpolitika feladatairól lásd Samu Mihály: *Jogpolitika. A jog harmonizálása*. Akadémiai, Budapest, 2008.

⁸ Lásd Varga Csaba: *Jogállam? Atmentünk?*, i. m., 133–39.

⁹ Lásd Pokol Béla: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonala. *Jogelméleti Szemle*, 2015/4.

¹⁰ Lásd Tschet Péter: A jogállam ellenségei és áldozatai. *Kommentár*, 2013/3.

az *intézményrendszeren* keresztül valósul meg, de nagyon fontos a tényleges és bizonyos mértékben személyekhez kötődő gyakorlat is.

A jogállamiság rendpártiságot is jelent. Sokan úgy gondolják, hogy a rend ellentétes a szabadsággal. (Lásd Arany János kis verstörédékét: „Deák Ferenc! megélünk mi / Kend nélkül; / Kívánjuk a szabadságot / Rend nélkül.”) Ez tévedés. A jogállam rendje biztosítja a felelős szabadságot, nem okoz demokráciadeficitet.

1.2. A jogállami eszme emellett nem *statikus*, hanem *dinamikus* fogalom. Ahogy azt mondani szokás: *egyszerre tény és program*. Egy adott országban fejlődhet és visszafejlődhet, erősebben és gyengébben érvényesülhet, építhető és visszaépíthető. A jogállamiság érvényesülésének társadalmi, gazdasági, kulturális előfeltételei vannak, és ebből a szempontból lényegesek a történelmi fejlődésmenetből származó tradíciók is. Az európai országok között ebből a szempontból igen nagy különbségek vannak. Finszter Géza és Korinek László (érdekes, mindkét szerző büntetőjogász) három ilyen előfeltételt jelöl meg:

- a) a polgári civilizációs értékek befogadására alkalmas társadalom, azaz a *társadalom többsége* elfogadja a jogállami alapelveket;
- b) a polgári demokrácia értékeit eltökélten és nem csak formálisan elfogadó *politikai pártok*;
- c) a jogállamiság által elkötelezett, a jogi értékek politikával szembeni megvédésére is képes *jogász hivatásrendek*.¹¹

A jogállamiságot – lényegében e három tényező függvényében – másként értékelik a különböző államok az Európai Unión belül is, amelynek az alapszerződésbe foglalt alapértéke a jogállamiság. A polgári demokráciát régóta megvalósító nyugati-északi államokban a jogállamiság gazdasági, társadalmi, politikai feltételei jóval erősebbek, mint a félféudalizmusból szovjet típusú diktatórikus rendszerbe kényszerített és 1990 körül a polgári demokráciába visszakerült kelet-közép-európai országokban. Lényegében ez okoz politikai konfliktusokat az unióban – olyan jogállamisági elemeket is számonkérnek tőlünk a „magországek”, amelyek teljesítésére nem vagyunk képesek, érvényesítése, mondjuk, Magyarországon kormányzati deficitre, weimarizálódásra vezethet. Aligha véletlen, hogy a társadalom-gazdaság átalakítását célul kitűző Orbán-kormány kétharmados parlamenti többsége bázisán „megfordította a jog és a politika viszonyát” (Körösi András), „ütközött a hagyományos joguralommal” (Tölgyessy Péter), *átértelmezte* a klasszikus jogállami elveket.

¹¹ Lásd Finszter Géza – Korinek László: Maradhat-e az alkotmányos jogállam Magyarországon? *Jogtudományi Közöny*, 2015/12., 570–80.

Ugyanakkor a jogállamiságra nekünk is szükségünk van, ha nem kívánunk tényleg autokratikus-diktatórikus rendszerbe süllyedni. A jogállamiság tudniillik mintegy *társadalmi demokráciaminimum* is. Ezért kell visszautasítani azokat a felelőtlen állításokat, mely szerint a jogállam öncélú jogász találmány, a jogászság (jogászai céh) érdekét szolgáló eszme, amely elitista és antidemokratikus. *Polgári állam, polgári demokrácia nem létezik a jogállamiság bizonyos szintje nélkül.* A jogállamiság Nyugat-Európában észlelhető túlzásainak elvetése nem vezethet ellentétes túlzásba, a jogállamiság lerontására. A valódi és nem látszat jogállamiság Láczi András állításával szemben sohasem lehet a „zsarnokság kerete”,¹² nem kerülhet az „emberek fölé”, hiszen éppen az emberek boldogulását kívánja szolgálni.

2. A jogállamiság folyamatos leépítése mint a kormányzattal szembeni alapvető kifogás

2.1. Már a második Orbán-kormány első intézkedései – elsősorban a médiatörvények – kiváltották a nemzetközi és hazai „jogállami kifogásokat”, ez fokozódott az Alaptörvény elfogadásának módjával és tartalmával kapcsolatban, majd folytatódott a negyedik Alaptörvény-módosításnál, és tetőzött az ún. *Tavares-jelentés* Európai Parlament által történt elfogadásával (az Európai Parlament 2013. júliusi állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok). A kormányzat tevékenységének jogállami szempontból való kifogásolása – viszonylagos szünet után – az Európai Parlament 2017. május 17-i döntésével elvezetett oda, hogy az EP belügyi, állampolgári jogi és igazságügyi bizottsága (LIBE) Judith Sargentini holland zöldpárti politikus vezetésével bizottságot hozott létre a magyarországi jogállamiság vizsgálatára. A bizottság jelentését a LIBE 2018 júniusában – a kereszténydemokrata néppárti képviselők mintegy felének támogatásával – nagy többséggel elfogadta. A jelentés szerint az általa megállapított „*tények és tendenciák együttesen rendszerszintű fenyegetést jelentenek*” a magyarországi demokráciára, jogállamiságra, az alapvető jogokra nézve, és így az uniós alapszerződés 2. cikkében foglalt értékek (az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok) megsértését jelentik. A bizottság megállapította, hogy bár az Európai Parlament több esetben felhívta a magyar hatóságokat arra, hogy tegyék meg az uniós alapértékek *teljes körű* tiszteletben tartásának biztosításához szükséges

¹² Lásd Láczi András: Hogyan keletkezik a „populizmus”? *Heti Válasz*, 2016. december 15.

intézkedéseket, a *helyzet nem javult* („továbbra is sok az *aggodalomra* okot adó tényező”). Ezért a Sargentini-bizottság javaslata alapján a LIBE javasolta a Parlamentnek, hogy az Európai Bizottság, illetve Tanács folytassa le Magyarországgal szemben az alapszerződés 7. cikke szerinti eljárást, amely végső fokon Magyarországnak a miniszterelnökökből álló Európai Tanácsban való szavazati jogának elvesztéséhez vezethet.

A Sargentini-jelentés abból indult ki – a magyar kormány álláspontjával szemben –, hogy az uniós közös szervei nemcsak az uniós, hanem a tagállami hatáskörbe tartozó, nem az uniós jog hatálya alatti területeken is vizsgálhatják a jogállamiság helyzetét, mivel a jogállami alapelvek megsértése kihat az egész unióra, és a többi tagállamot is veszélyezteti. Ezen álláspont az EP 2016. október 25-i állásfoglalásán alapult, mely ajánlásokat tartalmazott az Európai Bizottság számára a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető emberi jogokkal foglalkozó mechanizmus létrehozására. Emellett a bizottság felhasználta az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 2018. április 5-i állásfoglalását és az Emberi Jogok Európai Bírósága több, Magyarországgal szemben hozott ítéletét, valamint a Velencei Bizottság, az EBESZ és a Greco (a korrupció ellen fellépő államok csoportja) álláspontját is.

A Sargentini-jelentést az Európai Parlament 2018. szeptember 12-i ülésén nagy többséggel elfogadta, és a 7. cikk szerinti eljárás megindult Magyarországgal szemben. A szavazati jog tényleges elvesztése persze igen távoli és nem is nagyon reális veszély, ugyanakkor negatív nemzetközi értékelést jelent, amely kihat más, így gazdasági területekre is.

2.2. A jelentés 12 témakörben és 61 pontban foglalta össze a magyar jogállamisággal kapcsolatos „aggályokat”: a) alkotmányos rendszer, b) az igazságszolgáltatás és más intézmények függetlensége, c) korrupció és összeférhetetlenség, d) a magánélet védelme és az adatvédelem, e) a véleménynyilvánítás szabadsága, f) a tudományos élet szabadsága, g) vallásszabadság, h) az egyesülési szabadság, i) kisebbségekhez tartozó személyek, köztük a romák és a zsidók jogai, j) migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogai, k) szociális jogok.

A magyar kormány tömegkommunikációs szinten igen keményen reagált a Sargentini-jelentésre („minősített hazugságok gyűjteménye”, „konceptuális eljárás Magyarországgal szemben”) és nehezményezte, hogy a jelentés alapvetően a kormánnyal szemben álló civil szervezetek (a „Soros-hálózathoz tartozó NGO-k”) véleményén alapul, és a kormányzati ellenvéleményeket nem megfelelően vették figyelembe (pl. a vitában Szájer József, a Fidesz európai parlamenti képviselője mindössze két percet kapott). A jelentés elfogult a magyar kormányzattal szemben, pártos, átveszi a magyar politikai ellenzék

álláspontját. Tartalmilag a kormány ellenvéleménye lényegében az alábbi főbb tényezőkből áll:

a) a jelentés számos olyan elemet tartalmaz, amely nem tartozik a jogállamiság körébe, és egyértelműen tagállami hatáskört képez;

b) a jelentés olyan kérdéseket tesz szóvá, amelyek számos más tagállamban is fennállnak, pl. korrupció, nők helyzete, hajléktalanság, szociális ellátások;

c) a jelentés egyoldalúan értékeli bizonyos tényeket, pl. a 2018-as országgyűlési választásokkal kapcsolatban csak az EBESZ kisebb kifogásait említi, azt nem, hogy az EBESZ kizárta a választási csalást, és a választások lebonyolítását alapvetően megfelelőnek találta;

d) a jelentés túlnyomórészt olyan kérdéseket vet fel, amelyeket 2016-ig már lezártak (pl. bírók nyugdíjazása, médiatörvények, egyházi törvény módosítása).

A jelentés vitájában Sargentini azt hangsúlyozta, hogy kizárólag Magyarországot vizsgálta, és nem tekintette feladatának a más országok helyzetével való összehasonlítást. Miután a *jogállamiság csökkenését* tudatos, rendszerszintű tendenciaként értékelte a magyar kormány részéről, a folyamatot kívánták elemezni, és ezért tértek ki már lezárt ügyekre is, pl. az Alaptörvénnyel és annak módosításaival kapcsolatban. Amikor pedig a magyar kormány módosította a jogállamiságot sértő jogszabályait, úgy azt az unió szervei nyomására tette, ezért a jogállami kártétel szerintük ettől függetlenül bekövetkezett. *A magyar intézmények általában megfelelnek a jogállamiság követelményeinek*, de ezek az intézmények sokszor hatékonytalanok, mert a politikai akarat és a kormányzati működés a jogállami követelmények kikerülésére, a garanciák csökkentésére, illetve önkényes közhatalmi magatartásra irányul.

A jelentés foglalkozik a legutóbbi magyar fejleményekkel is (ezek folyamatosan bekerültek az EP elé kerülő javaslatokba), így az Országos Bírósági Hivatal elnökének – szerintük túlzott – hatáskörével, a Magyarországon tevékenykedő külföldi egyetemek, elsősorban pedig a Közép-európai Egyetem (CEU) működését gátló törvénymódosítással, a külföldről támogatott civil szervezetek „megbélyegzésével”, az ún. „Stop Soros” törvénycsomaggal, a migránsokkal szembeni törvényekkel és intézkedésekkel, valamint az utcai hajléktalansággal kapcsolatos rendelkezésekkel.

A jogállamisági követelményeket több külföldi kormány is felvetette a magyar kormánnyal szemben, és a Fidesz pártcsaládjában, a Néppártban is sokan kritizálták a magyar kormány ezzel kapcsolatos gyakorlatát. Egyes néppárti politikusok felvetették a Fidesz Európai Néppártból való kizárását is, de a Néppárt vezetősége ettől elzárkózott. Ettől függetlenül a Néppárt főtitkára 2018 tavaszán úgy nyilatkozott, hogy ha Magyarország betartja az

uniós alapszerződés 2. cikkében foglalt alapértékeket, akkor ezen kereszténydemokrata színezetű pártcsalád tagja maradhat, ha nem, akkor távozzon. (Ez a probléma a lengyel kormánnyal kapcsolatban nem merül fel, mert európai parlamenti képviselőik nem a Néppárt parlamenti frakciójához tartoznak.)

A magyar kormányzati kommunikáció részben a jelentés megfogalmazásában közreműködő baloldali európai magyar képviselőket, illetve civil szervezeteket „hazaárulónak” minősítette, részben a jelentés fogalmazóit, illetve az azt támogatókat a „Soros-hálózat” ügynökeinek.

Véleményem szerint a Sargentini-jelentés valóban eléggé pártos, elsődlegesen a magyar kormány megbélyegzését célzó politikai dokumentum. Ugyanakkor azonban a jelentés jogállamiságunkra nézve megalapozott kritikai elemeket is tartalmaz, pl. az Alkotmánybíróság gazdasági hatáskörének elvételét megalapozottan bírálja. A jelentés egyébként sem „ítélet” – aggályokat fejez ki, bár ezzel ellentétes, hogy végső soron a jelentés az alapszerződés 7. cikke alkalmazását is indokoltnak találta Magyarországgal szemben. A magyar Országgyűlés a jelentést természetesen elutasította.

2.3. A magyar közéletben, illetve a társadalomtudományi irodalomban is sokan kifogásolják a jogállamiság 2010 óta tartó fokozatos és burkolt csökkenését, sőt egyesek sajtónyilatkozatai szerint a jogállamiság ténylegesen megszűnt Magyarországon. Ezen álláspont okát alapvetően abban látom az általam a II. fejezetben már ismertetett álláspontom alapján, hogy 1990–2010 között „szuperjogállami intézményrendszer” és az ún. láthatatlan alkotmány alapján az emberi jogokat túlértékelő alkotmánybíróági gyakorlat alakult ki, és ehhez képest a 2011-es Alaptörvény alapján álló kormányzati gyakorlat valóban csökkentette az eddigi jogállami garanciákat. Az Orbán-kormány 2010 után a következőkben részletesen ismertetett népszuverenitási elv alapján *átértelmezte* a jogállamiság fogalmát és annak kritériumait. Ez az új jogállamisági felfogás pedig – amelyet a kormányzat az Alaptörvényben is rögzített (Magyarország szuverén demokratikus jogállam) – *lényegesen eltér* a rendszerváltozás után kialakult jogállamiság értelmezésétől.

Stumpf István helyesen mutat rá: „A jogállam a rendszerváltoztatás egyik legismertebb és legdivatosabb eszméje volt (...) közérthetően szimbolizálta a pártállam leváltását a joguralom rendszerével, és magában hordozta a hatalom ellenőrzésének lehetőségét.”¹³ Ezt fejezte ki 1990-ben a „*jogállami forradalom*” deklaráció (ez persze belülről ellentmondásos), amely egyben jelezte a *jogfolytonosságot*, a rendszerváltozás evolutív jellegét. A rendszerváltozás a „legalitás talaján zajlott” (Stumpf), az 1989-es és 1990-es alkotmánymódosítások és

¹³ Lásd Stumpf István: Polgár és jogállam in: *A magyar polgár*, i. m., 312–13.

főleg a Sólyom László vezette Alkotmánybíróságnak az ún. láthatatlan alkotmány alapján folytatott, alkotmányt kiegészítő gyakorlata folytán. Ennek a gyakorlatnak a bázisa a *Nyugatról importált jogállamisági eszme* volt, és ezzel a gyakorlattal az Alkotmánybíróság Varga Csaba és Pokol Béla szerint „társalkotmányozóvá”, sőt „társalkotmányozóvá” vált, a formális jogbiztonságot az anyagi igazság elé helyezte (pl. az ún. történelmi igazságszolgáltatás kérdésében). Ez az alkotmánybírósági aktivitás pedig nem állította helyre az 1945 előtti történelmi alkotmányon alapuló közjogi felfogást, hanem *mintakövető jelleggel* a nyugat-európai (főleg a német és részben az amerikai) jogfelfogás szerint értelmezte a jogállamiságot.¹⁴ Ez a felfogás azonban – és ezt a Bokros-csomag kapcsán a 90-es évek közepén a balliberális oldal is tapasztalhatta – több esetben túlzott akadályát jelentette a kormányzásnak, emellett a közigazgatási és bírósági jogalkalmazás – mivel erre nem volt felkészülve, mások voltak a hagyományai – elég széles körben képtelen volt megvalósítani a törvényekben, illetve alkotmánybírósági határozatokban rögzített magas jogállami szintet. Akadozott a jogszabály-végrehajtás, a jogérvényesítésben súlyos zavarok keletkeztek, a jogállamiság nem ivódott be kellőképpen az állampolgárok tudatába, jelentős mértéket öltöttek a joggal való visszaélések.

A rendszerváltozás szimbólumának számító nyugati típusú jogállamiság – néhány, a közvéleményre, így a jogász közvéleményre hatással nem bíró bírálat ellenére (Pokol Béla, Varga Csaba, Varga Zs. András) – abszolút uralkodó volt 2010-ig. Sólyom László büszkén hivatkozott arra, hogy Magyarországot az általa vezetett Alkotmánybíróság vezette be Európába, és az sem vitatható igazán, hogy kezdetben, a rendszerváltozás után erre az alkotmánybírósági aktivizmusra, a kvázi társalkotmányozó szerepre *szükség volt*. Az is tény, hogy a Sólyom László által – társadalmi támogatás nélkül, előreszaladva – bevezetett, igen magas jogállami mérce Nyugat-Európában, az Európai Unióban jelentős elismerést kapott, és ez a magyar demokrácia fejlődése szempontjából igen pozitív volt, továbbá jelentősen megkönnyítette az unióhoz való csatlakozásunkat.¹⁵

Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy hosszabb távon ez a társalkotmányozó szerep nem volt fenntartható, és Sólyom utódai – Németh János, Holló András, Bihari Mihály – jelentősen csökkentették is ezt az aktivitást. Sólyomnak a Fidesz támogatásával történt köztársasági elnökké választása pedig azt jelzi, hogy ellenzékiből a Fidesz is támogatta Sólyomnak a Gyurcsány-kormánnyal szembeni jogállami fellépéseit. Ugyanakkor a helyzet a 2010-es

¹⁴ Lásd Varga Csaba: *Jogállam? Átmentünk?*, i. m., különösen 74–76.

¹⁵ Lásd erről Sólyom László: *Alkotmányosság Magyarországon*, i. m.

fülkeforradalom nyomán gyökeresen megváltozott, Orbán Viktor második rendszerváltozást kívánt végrehajtani, és a jogállam *peremén* kormányozva az eddigi jogállami korlátozások jelentős részétől a társadalmi-gazdasági rend átalakítása érdekében meg kívánt szabadulni.¹⁶ Mindez természetesen kívánta a hagyományos jogállami eszme hívei felháborodását, már az Alaptörvény elfogadásakor, de különösen az Alaptörvény negyedik módosítása után. Halmai Gábor szerint „búcsút vettünk a jogállamtól”,¹⁷ Vörös Imre szerint „Magyarország már nem jogállam”,¹⁸ Fleck Zoltán szerint 2010 óta a jogállam tudatos leépítése, lerombolása folyik.¹⁹ Jakab András is a jogállam eróziójáról beszél,²⁰ Bíró Endre pedig „jogállamcsínyről”,²¹ de hasonló nyilatkozatok hangoztak el a sajtóban pl. Bárándy Pétertől („törvényes jogtalanság”) vagy Gadó Gábortól is (a jogállamiság „türelmes tetszhalottá” vált), Sólyom László mérsékeltebb hangnembben, de tulajdonképp ugyanezt mondja, például a negyedik Alaptörvény-módosítás után a hatalommegosztás végéről nyilatkozott.

3. A jogállamiság kormányzati átértékelése

3.1. Az Orbán-kormánynak már a 2010–2014-es ciklusban kialakított álláspontja szerint a *magyar kormányzás nem szakított a jogállamisággal*, teljesíti az Európai Unió 2. cikkében meghatározott jogállamisági alapszintet, csak másként értelmezi a jogállamiságot, mint korábban. A 2011-es Alaptörvény a jogállamisági eszmét kifejezetten rögzítette, és ugyancsak kimondta a hatalomkoncentráció tilalmát, valamint az elkülönült hatalmi ágak létét is. Az Alaptörvény külön fejezetet szán az alapvető emberi jogoknak, amelyeket a kormány maradéktalanul – alkotmányos kötelezettségként – tiszteletben tart, illetve biztosít. A magyar kormány által elfogadott jogállamiság-értelmezés azonban *eltér* a klasszikus, illetve a nyugat-európai országokban megszokott jogállami eszmétől, mivel igazodik a magyar közjog történelmi fejlődésmenetéhez, az ország reális helyzetéhez, „a magyarok akaratahoz”. Sőt a kormányzat

¹⁶ Lásd erről Antal Anita: Kivételes állapotban. *Népszav*, 2018. február 10.

¹⁷ Lásd Halmai Gábor: A nem alkotmányos alkotmányozás és az ellene való orvosság. *ÉS*, 2010. december 27.

¹⁸ Lásd Vörös Imre: Vázlat az alapvető törvények természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. *Fundamentum*, 2013/3.

¹⁹ Fleck Zoltán interjúja a *Magyar Narancs* 2018. március 29-i számában *Folyamatos és tudatos leépítés volt* címmel.

²⁰ Lásd Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *Index*, 2018. február 19.

²¹ Lásd Bíró Endre: Jogállamiság Magyarországon. *Népszabadság*, 2014. január 18.

a harmadik Orbán-kormányzati ciklusban ezt azzal is kiegészítette, hogy a globális fiskális kapitalizmus válságjelenségei előbb-utóbb az unió vezető hatalmait is rá fogják kényszeríteni a klasszikus jogállami eszme részleges átértékelésére.

A jogállamiság átértékelése részben az 1990–2010-es időszak „szuper-jogállamisága” kudarcán, részben annak elméleti *kritikáján* nyugszik. Ez utóbbi lényegében Pokol Béla, Varga Csaba és Varga Zs. András munkáin alapszik.

A kritika főbb elemei a következők:

a) a joguralom nem öncél, a joguralomhoz *társadalmi legitimáció* is kell („a jogállamiság nem azonnal fogyasztható késztermék” – Varga Csaba);

b) a formális jog („betűjog”) nem állhatja útját a *társadalmi igazságosság-nak*, a természetjogi elveknek, az alkotmányos értéktartalomnak;

c) a nyugati jogállamisági modell átvétele *jogimport*, amely ellentétes a magyar közjogi hagyományokkal, ez „lopakodó jogújítás” (Varga Csaba);

d) a jogállamiságra hivatkozás nem lehet „szabad kártya” az alkotmánybíróság kezében, ez önkényes hatalomgyakorlás, a jogállamiság „*kifordítása*” (Varga Zs. András);

e) az emberi alapjogok eltűlése, az alapjogi fundamentalizmus helytelen, „a jogoknak *nem a közjó*, a közérdek ellenében, (...) hanem velük egységben, a közrend magasabb rendű szolgálatában kell megvalósulniuk” (Varga Csaba);

f) a jogállamiságot össze kell egyeztetni a *hatékony állami működéssel*, a közösségi felelősséggel, „a jogállamiság nem kollektív öngyilkossági paktum” (Varga Csaba);

g) a jogállamiság értelmezésénél neoliberais alapon kialakul egy *globális alkotmányossági standard* a nemzetközi bíróságok gyakorlatában. („A formailag önálló államok parlamenti törvényhozása felett egy sűrűn összefonódó globális alkotmányoligarchia szerveződött fokozatosan az 1980-as évek végétől” – Pokol Béla.) A nemzetközi bíróságok (Európai Bíróság, Európai Emberi Jogi Bíróság) a nemzeti kormányok fölé kerekedve felülírják a nemzeti kormányok gyakorlatát. Nem fogadható el a *többszintű – nemzeti és nemzetközi – alkotmányosság*, a nemzeti kormányok nem helyezhetők nemzetközi alkotmánybírósági kontroll alá, mert ez sérti a nemzeti állami szuverenitást;

h) a jogállamiság nem lehet „*fegyelmező eszköz*” az unió szervei számára a nemzeti úton járó olyan kormányok irányában, mint a lengyel vagy a magyar (Varga Zs. András).

Varga Zs. András szerint a valódi jogállamisághoz nem a *joguralom bálványozásán* keresztül vezet az út. Varga Csaba szerint a Sólyom-féle alkotmánybírósági opció „purista formalizmussal”, leegyszerűsítő túlzásokkal, életidegen dogmatizmussal, kiérleletlen és kiegyensúlyozatlan

módon működött. Érdekes módon Varga Csaba ezt többek között annak tulajdonítja, hogy az Alkotmánybíróságban fölényben voltak a „*civilisták*” az alkotmányjogászokkal szemben, ezért szerinte a magyar jogrendszer „*féloldalasan*” fejlődött, a civiljog képes volt mindenhova beépülni, a Mindent szabad, amit nem tilt a polgári jog elvet mesterségesen a közjogra átvive, miközben a magyar közjogi hagyomány elenyészett. Így az alkotmánybírósági gyakorlat *deformálódott*, megszakadt a nemzeti történelmi közjogi hagyomány, „történelmi jogállamiságunk”, amely a magánjogban természetes individualizmussal szemben a közösségi gondolatot helyezte előtérbe. (Ez az állítás nem teljesen valós, Magyarországon jelentős közjogtudomány alakult ki. Az eredeti öttagú Alkotmánybíróságban kettő-kettő volt a civiljogász – Sólyom László, Zlinszky János –, illetve közjogász – Kilényi Géza, Ádám Antal – arány. Később a civiljogászok közül tényleg jött Harmathy Attila és Vörös Imre, de Schmidt Péter, Kukorelli István, Bihari Mihály is a közjogász oldalról. Pokol Béla szerint az 1990 után kialakult alkotmánybírósági gyakorlat „*ideológiailag lemerevítette*” a magyar kormányzást, az alapjogok eltűléseével épp hogy a demokráciát „fojtották meg”. Ez a gyakorlat *jurisztokráciát* jelent, a joguralom helyett jogászuralmat, „parttalan jogáskodást”, adott esetben a népakarat formális jogászai érveléssel való megmásítását.²²

2010-ben – ahogy Stumpf István szellemesen írja – megtörtént a „láthatatlan alkotmány trónfosztása”.²³ Az Alaptörvény ugyanis látványosan szakított ezzel a jogállami felfogással, hiszen ezt is a rendszerváltozás utáni „zavaros esztendő” termékének minősítette. *Nem kell a Nyugatot másolni* az alkotmányosság, a jogállamiság terén sem – a *joguralom helyett helyre kell állítani a népuralmat*. (Ezt nevezi Tölgyessy Péter „*népjogi jogállami felfogásnak*”). A politika a jog fölé kerül, a jurisztokrácia hatalmát veszti, politikai uralom kell a joguralom helyett (láttuk, hogy a Fidesz kormányzásának meghatározó személyiségei mind jogászai végzettségűek). Visszaáll a magyar közjogi hagyományokkal való folytonosság történeti alkotmányunk vívmányai alapján. Szabadna ehhez némileg cinikusan megjegyezni: a történeti alkotmány, illetve annak vívmányai tartalmilag legalább annyira *homályosak*, mint amilyen a

²² A három szerző munkásságából néhány alapvető mű: Varga Csaba: *Válaszúton – húsz év után. Vitában jogunk alapjairól és céljairól*. Kráter, Pomáz, 2011; Varga Zs. András: *Túl a jogállamiságon in: Tattay Levente ünnepi kötet*. Szent István Társulat, Budapest, 2014; Pokol Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Kairosz, Budapest, 2014.

²³ Lásd Stumpf István: A láthatatlan alkotmány trónfosztása in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 514–35.

súlyomi láthatatlan alkotmány volt – Kövér László nyomán ezt is belekből, csontokból való jóslásnak, szubjektív válogatást, diszkrecionális döntéseket lehetővé tévő felfogásnak minősíthetjük, amely ugyancsak ellentétes a jogbiztonsággal.

3.2. Az orbáni kormányzás jogállamisági felfogása az alábbi elemekből áll:

a) A jogállamiság tartalmát a *magyar tradíciókhoz*, közjogi hagyományokhoz kell igazítani – Csizmadia Ervin: mintakövetés helyett önálló nemzeti út választása a joguralom, a jogbiztonság terén is. Az Alaptörvénybe olyan kaukusfogalmakat építenek be az ún. konzervatív természetjogi felfogás alapján – mint a történeti alkotmány vívmányai, a józan ész –, amelyek alkalmasak a jogalkotás, illetve a jogalkalmazás kormányzati politikai célkitűzések irányába való terelésére.

b) A klasszikus jogállami elvek egészen más társadalmi-gazdasági körülmények között alakultak ki, a globális finánckapitalizmus és az újkori népvándorlás körülményei között ezeket az elveket *meg kell újítani*, alkalmazkodni kell az egész világon kialakult permanens válsághelyzethez.

c) A nemzeti szuverenitást a jogállami alapelvekre való dogmatikus hivatkozással nem lehet csökkenteni, a nyugati mintára kialakított nemzetközi jogállamisági standard Magyarországra nézve *nem lehet irányadó*, mert ellentétes alkotmányos identitásunkkal.

d) A jog alapvetően a politika, a kormányzás eszköze, és csak csekély mértékben, *kivételesen lehet korlátja*. (Például nyilvánvalóan nem lehet – mondván, hogy az emberek feleslegesnek tartják – csak húszévente országgyűlési választásokat tartani.) A kormányzás törvényekhez kötött, de a jogalkotás nem képezheti *intézményes korlátját* a politikai hatalom-építésnek, a politika immanens törvényszerűségei érvényesítésének, a politikai innovációnak, kreativitásnak. Az ún. jogi konstrukcionalizmus, a jogintézmények nem gátolhatják a politikai vezérelv kibontakozását, a *kormányzást nem szabad eljogiasítani*. Az igazság érvényesítésének – a természetjog, a nemzeti jogi hagyományok alapján – a pozitív jog, a jogszabályok szövege, a „betűjog” nem képezheti akadályát. Ha a nép igazságérzete valamit kíván, akkor a *népakaratot* a kormánynak teljesítenie kell, még akkor is, ha ez nemzetközi egyezményekkel, a pozitív joggal, a hagyományos jogelvekkel esetleg ellentétes (lásd a kormány dilemmáját a halálbüntetéssel kapcsolatban, amelynek visszaállítása nemzetközi egyezményekbe ütközne, de a lakosság többsége ezt kívánja).

e) A hagyományos jogállami eszme átformálásának alapvető eleme a *népszuverenitási* elmélet. A választók többségének akarata alapján létrejövő

Országgyűlés az egyetlen olyan szerv, amelynek legitimitása közvetlenül a néptől (a „magyar emberektől”) származik, minden más állami szerv hatásköre, jogosítványai az Országgyűléstől erednek – a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait, a Kúria elnökét, az ombudsmant stb., azaz minden, a kormányzattól független hatalmi ág vezetőjét az Országgyűlés választja, vagyis legitimitásuk korlátozott, tudniillik a parlamenttől, a kétharmados parlamenti többségtől származik, és közvetlenül nem a választópolároktól (ellentétben az Országgyűléssel, illetőleg az országgyűlési képviselőkkel). Ezt a népszuverenitáson alapuló parlamenti hatalmat pedig – egészen kivételes eseteket leszámítva, lásd az előzőekben említett húszévenkénti választásokat – nem korlátozhatja egyetlen más „származtatott legitimitású” államhatalmi szerv.

f) Ebből a – nyugati jogállami felfogástól (amely a hatalomkorlátozás előtérbe helyezésén alapul) alapvetően eltérő – álláspontból következik az a kormányzati felfogás, amely szerint

– az Országgyűlés jogosult *politikai alapon kiválasztani* a kormányzattól elkülönült hatalmi ágak vezetőit, nincs szükség az ellenzékkal való megegyezésre vagy pártsemleges szakemberek jelölésére. Valamikori „pártember” is viselkedhet új tisztségében pártatlanul, objektíven (lásd pl. Stumpf Istvánt alkotmánybíróként). Az elkülönült hatalmi ágak pedig kötelesek figyelembe venni az Országgyűlés elsődlegességét, nemcsak fék szerepet töltenek be, hanem együttműködni is kötelesek a kormányzattal (pl. a jegybank). Az Országgyűlés pedig – ha ez szükséges – korlátozhatja az elkülönült hatalmi ágak hatáskörét (lásd az Alkotmánybíróság említett gazdasági hatáskörének szűkítését);

– ha az államfő egy törvényt ún. politikai vétóval visszaküld az Országgyűlésnek, a parlamenti többség jogosult akár teljesen ugyanezen tartalommal másodszor is elfogadni, és akkor a köztársasági elnök köteles azt aláírni és kihirdetni;

– ha az Alkotmánybíróság egy politikailag fontos törvényt alkotmányellenesség címén megsemmisít, annak tartalmát alkotmánymódosítással be lehet emelni az alkotmányba, az alkotmányhoz pedig nem nyúlhat hozzá az AB. Ez nem minősíthető az alkotmányozási hatalommal való visszaélésnek. Az Alkotmánybíróság nem alkalmazhatja az Alaptörvény előtt elfogadott döntésibe foglalt jogelveket, alapfeladata az Alaptörvény érvényesülésének elősegítése. Ezen alapult az az alkotmányos rendelkezés, mely szerint a jövőben az Alkotmánybíróság azon döntéseit, amelyek az Alaptörvény hatálybalépése előtt születtek, már nem lehet alkalmazni.

g) Az *alapjogokat biztosítani kell*. Ugyanakkor az embereket (szervezteket) megillető alapjogok *nem korlátlanok*,²⁴ továbbá meg kell gátolni az ezekkel való *visszaéléseket*. Az alapjogokhoz *kötelezettségek* is járulnak, helyre kell állítani a jogrendszerben a jogok és kötelezettségek kölcsönhatását. Az alapjogokat továbbá az emberek közösségekben gyakorolják, ezért az egyéni autonómiát, önmegvalósítást összhangba kell hozni a *közösségi érdekekkel*, a közérdekekkel. (Ezt nevezi Tellér Gyula az egoizmus háttérbe szorításának és a „*közösségelvűség*” győzelmének.) Ha pedig alapjogok egymással ütköznek, a közjó elsődlegessége alapján kell a konfliktust feloldani.

A kormány felfogása szerint ezek a kritériumok megfelelnek a jogállamiság alapkövetelményeinek. Voltaképp a klasszikus jogállami elvek, a jogállamiság ártértelezése az új társadalmi-gazdasági körülményekhez igazodás jegyében a *government* típusú kormányzáshoz igazodik. A hagyományosan értelmezett jogállamiság szorosan kötődik a *liberalizmus*hoz, márpedig az orbáni kormányzás szakít a liberális társadalomszervezési elvek elsődlegességével.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy a kormány – amely kommunikációjában általában szidalmazza a jogászokot – meglehetősen ügyesen használja a jogi módszereket, például a jog-összehasonlítást álláspontja alátámasztására. Láttuk ezt pl. az ún. alkotmányos dialógusban a német alkotmánybíróság nemzeti szuverenitást védő állásfoglalásának használásánál a magyar alkotmányos identitás megalapozására. Vagy a kormányzat ellenérve a nyugati kritikákkal szemben: azok bírálják az Alkotmánybíróság gazdasági hatáskörének korlátozását, akiknél nincs is alkotmánybíráskodás, azok bírálják az ombudsmani rendszer centralizációját, akiknél nincs is az állampolgári jogoknak biztosa. Ezt hívják egyes közírók „cherry pickingnek”, azaz *szemezgetésnek*: minden részlet védhető, összességében azonban a tényleges helyzet már más képet mutat. Megemlíteném még azt a gyakorlatot is, hogy a kormány a jogszabályokat (adott esetben a saját maga által elfogadottakat is) szándékosan megszegi a politikai cél elérése érdekében azzal, hogy az eljárás ügyis elhúzódik, továbbá hogy legfeljebb kifizetjük a kártalanítást (lásd pl. a bírói nyugdíjazást), vagy

²⁴ Lásd az alapjogok ártértelezésének bírálatát Sajó András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle*. 2017/4. Pap András László: A többszintű alkotmányosság és az alkotmányos identitás európai csapdái Magyarországon. A Magyar Jogász Egyletben 2017. november 17-én tartott előadás szövege. A kormányzati álláspont indoklását viszont lásd Szántó Miklóstól, az Alapjogokért Központ igazgatójától, aki elítéli a társadalmi felhatalmazás nélküli emberi jogi fundamentalizmust. Szerinte a legitimáció nélküli NGO-k és a nemzetközi bíróságok megpróbálják „kiszervezni” a döntéshozatalt a demokratikusan választott nemzeti állami vezetőktől, valamifajta „nemzetközi alkotmányréteget” kreálva. Szántó Miklós legutóbbi nyilatkozatát lásd a *Magyar Idők* 2018. szeptember 8-i számában *Világok harca az unióban* címmel.

a szabályt *lex imperfectának* fogjuk fel, tehát nyugodtan meg lehet szegni, úgyszincs szankció (lásd: következmények nélküli ország). A törvényeket ki lehet üríteni, ártértelezni, kétharmados törvényekbe való rendelkezéseket egyszerű többséget igénylő törvényekbe bebújtatni (lásd plakáttörvény) stb. Ez szerintem lehet, hogy politikailag ügyes húzás, de végső soron a *jogi nihilizmust táplálja*. (Az ún. „oszt jónapot”-felfogás.) Mindezt kiegészíti az eddigi szokások megváltoztatása („nálunk nincs szokásjog” jelszóval). Ezt a gyakorlatot politikai tevékenységgel állandósultan foglalkozó ügyvédi irodák támasztják alá, elsősorban igen lukratív tanácsadási tevékenységgel (ún. NER-ügyvédek).

3.3. A klasszikus jogállamiság ártértelezését a világgazdasági-világpolitikai körülmények gyökeres átalakulásával, a válsággal indokolják. Ebből a szempontból igen érdekes Lenkovics Barnabás okfejtése, amelynek jelentőségét növeli, hogy állásfoglalása idején az Alkotmánybíróság elnöke volt.

Lenkovics Barnabás abból indul ki, hogy amikor a liberális polgári jogállami rendszer – mintegy a totális feudális rendi állam tagadásaként (XIV. Lajos, a Napkirály: „Az állam én vagyok”) – a felvilágosodás eredményeként fokozatosan kialakult (Montesquieu), még csak kb. félmilliárd ember élt a Földön. Napjainkban már mintegy hét és fél milliárd emberről beszélhetünk, mégpedig igen egyenlőtlen elosztásban (Európa–Afrika), miközben a föld természeti adottságai a szakértő Csányi Vilmos szerint legfeljebb két és fél milliárd ember – emberi méltóságnak megfelelő – ellátására képes. (2050-re Afrika lakosságát már két és fél milliárdra becsülik.) Emellett a jelenlegi globális fináncapitalizmusban az emberek mintegy 1 százaléka birtokolja a javak több mint 50 százalékát, a másik oldalon viszont a szegények milliárdjait találjuk. A *társadalom szétszakadása* az egész világon, szinte minden államban nő, a gazdagok szinte automatikusan egyre gazdagabbak lesznek, a szegények pedig egyre szegényebbek és a számuk is egyre nő, a középosztály növelésére irányuló kísérletek pedig az államok többségében eddig nem jártak sikerrel. Az információs társadalom világában az Afrikából, Ázsiából, Közép- és Dél-Amerikából az Európába, illetve az Észak-Amerikába irányuló népvándorlásszerű tömeges bevándorlás több évtizedes távlatban minden korlátozó intézkedés ellenére nehezen megállíthatónak látszik, ebből kifolyólag az európai lakosság etnikai összetételének részleges megváltozása ugyan tudatos kormányzati intézkedésekkel lassítható, de százéves távlatban nehezen elháríthatónak tűnik, hiszen ezeket a fejletlen területeket gazdaságilag nyugat-európai, illetve amerikai szintre felhozni a saját államukban (pl. Afrikában) szinte lehetetlen. Így ezen tények alapján – objektíven – felvethető, hogy a 19. század szabadversenyes kapitalizmusában kialakított polgári demokratikus jogállami elvek a 21. század vége felé egyáltalán fenntarthatók lesznek-e, ezért erre

a távlati változásra a klasszikus elvek korrekciójával és főleg azok túlzásainak megszüntetésével már most fel kell készülni.

A Lenkovics által felhozott példa is igen tanulságos. A strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság szerint az emberi méltóság a jogerősen elítélt bűnözőket is megilleti, így a bíróság – saját mérlegelése alapján, a nemzeti törvényhozásoktól függetlenül – meghatározott egy minimumot (kvázi jogot alkotott), amely a zárkaméretre és az abban elhelyezendő emberekre irányadó. Miután a magyar büntetés-végrehajtási állapotok egy sor börtönben nem felelnek meg ennek a standardnak (egy sor uniós tagállamban hasonló a helyzet), az emberi jogi bíróság több ízben a vonatkozó nemzetközi egyezmény alapján a magyar állam terhére jelentős kártérítést ítélt meg súlyos bűncselekményekért elítélteknek (egy-egy ügyvéd kifejezetten rástartoltak az ilyen perindításokra – sikerdíjért). Ezek az ítéletek azonban végső fokon az ártatlan adófizető magyar állampolgárokat büntetik – adott esetben – a kegyetlen gyilkosok javára, hiszen az elmarasztalt magyar állam a kártérítést a magyar állampolgárok adójából fizeti meg, amely összeget közérdekű célokra lehetne fordítani. Ez lenne az igazság? Az állampolgárok jelentős része szerint nem.²⁵ És tényleg: a bűnözőt is megilleti az emberi méltóság, de a közvélemény szerint csak igen alacsony fokon. *Abszurd, sőt szinte pervers* szerintem is, ha a norvég bíróság a tömeggyilkos Breivik luxusigényei kielégítésére kötelezi az amúgy is túlzottan nagyvonalú büntetés-végrehajtási körülményeket biztosító norvég államot.

3.4. Ehhez a kérdéskörhöz tartozik, hogy *lehet-e nem jogállami eszközökkel védeni a jogállamot*. A közkeletű válasz *nem*, a polgári állam a jogállamiság védelmére sem használhat fel nem jogállami közhatalmi módszereket. A kérdés azonban nem ennyire egyszerű. A jogállam jogrendszere egyedi jogviták, egyedi esetek, ráadásul „normális” átlagos cselekedetekre, „rendes eseményekre” van modellezve, *nem tömegeseményekre, rendkívüli esetekre, szélsőségekre*. Az idegenrendészeti eljárásban az ázsiai–afrikai menedékkérő részére tolmácsot kell biztosítani, ez néhány menedékkérő esetében működik – no de mi van, ha több tízezer jönnek egyszerre? Nincs ennyi tolmács, és ezért az emberi jogi bíróság elmarasztalja az adott államot. *A rendkívüli módszerek azonban a jogállamban nem válhatnak rendes eszközökké*. Nem véletlen, hogy az orbáni kormányzat permanens válsághelyzetet kommunikál a lakosság irányába. (No de világszerte szaporodnak is a válsághelyzetek, bár jelenleg nálunk nincs ilyen.)

²⁵ Lásd Lenkovics Barnabás: Emberi jogok: múlt, jelen, jövő. *Magyar Jogász Egyleti Értekezések*, 2015/3. Ellentétes felfogást lásd Sajó András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle*, 2017/4.

Vegyük a *terrorizmus* példáját a német alkotmánybíróság felvetése alapján, amely kapcsán világsikerű színdarabot is írtak. A terroristák hatalmukba kerítenek egy repülőgépet. Titkosszolgálati adatok, illetve a terroristák közleményei alapján az a tervük, hogy a repülőgéppel berepülnek egy nagy német stadionba, ahol több tízezer ember nézi a futballmérkőzést (hasonlóan a 2001. szeptemberi New York-i World Trade Center elleni akcióhoz). A kormány dilemmája, hogy lelővesse-e ezt a repülőgépet vagy sem. (Ilyen utasítást adjon a felszállt vadászgépek pilótáinak.) Az egyik válasz: jogállamban ez nem lehetséges. A repülőgépen ártatlan utasok is ülnek, őket nem gyilkolhatja meg az állam. Meg egyébként is, a terroristák meggondolhatják magukat, az utasok lefegyverezhetik őket stb., tehát a terrorcselekmény még nem biztos – az állam pedig csak a bűncselekmény elkövetése után cselekedhet. A másik válasz: a gépet le kell lőni, megakadályozva több ezer ember halálát, ez esetben száz-kétszáz ártatlan ember halála sajnos „túrt káló”. De vajon: mennyiségileg össze lehet-e vetni egyáltalán emberi életeteket?²⁶

Az emberek biztonságát, a közrendet, a terrorizmus megelőzését hogyan lehet összeegyeztetni a személyes szabadság alapjával?²⁷ Meglehetősen állásfoglalásos megoldás, hogy az Egyesült Államok kormánya – már jóval Trump elnöksége előtt – a terrorizmus leküzdése érdekében a jogállami elveket figyelmen kívül hagyva „büntetőtábor” (bírói ítélet nélküli többéves fogva tartás, kínvallatás stb.) szervez a terroristákkal szemben az USA területén kívül egy kubai katonai támaszponton.

Ez az eset jól mutatja, hogy lehetséges olyan álláspont elfogadása, hogy kivételes esetben túl lehet, sőt túl kell lépnie a „jó államnak”, a hatékony államnak egyes jogállami szabályokon, mert azok a „normál”, és nem a kivételes esetekre, azaz az állam konszolidált, demokratikus működésére lettek modellezve. Ezen álláspont honorálása esetén a kérdés csak az, hogy *ki* és

²⁶ A színdarab végén megszavaztatják a közönséget: ki szerint kell lelőni a terroristák által elfoglalt repülőgépet és ki szerint nem. Művészeti folyóiratban olvasható felmérés szerint nagyjából 50-50 százalékos az eredmény. A Távolságon (Japán) valamivel több a „lelővéspárti” szavazat, Skandináviában viszont ez az álláspont valamivel 50 százalék alatt marad. Magyar egyetemistákat, illetve a szenior akadémia résztvevőit én is megszavaztattam. Az első csoportban a „lelőni”, a másodikban a „nem lelőni” álláspont volt kismértékben a többségi. Ezek szerint kulturális-földrajzi, illetve generációs különbségek egyaránt fennállnak ebben a kérdésben.

²⁷ Lásd Szabó Tibor: Biztonság vagy emberi jogok? in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 216–29. Ehhez lásd még Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája* (HVG-ORAC, Budapest, 2015), amelyben az alapjogokkal kapcsolatban alapvetően a szükségesség-arányosság viszonyát vizsgálja. Az Igazságügyi Minisztérium keretében hatvanöt civil szervezet meghívásával Emberi Jogi Kerekasztal is működik, amelynek keretében tematikus munkacsoportok is tevékenykednek.

milyen esetekre nézve határozza meg a szükséges kivételek körét, és hogyan értékeljük azt a veszélyt, hogy ezen álláspont elfogadása nem vezethet-e politikai visszaélésre, nem nyitja-e meg az utat diktatúra kialakítása előtt.

Ennek a kérdésnek éppen a fordítottja, hogy egy diktatórikus állam aligha dönthető meg jogállami eszközökkel, tehát diktatúrák megsemmisítésére nem jogállami módszereket is alkalmazni kell, például az országot megbénító általános sztrájkot, átfogó polgári engedetlenségi mozgalmat.²⁸ Lényegében ez a problémája az Orbán-rendszer maffiaállamnak minősítő, azt megdönteni kívánó ellenzéknek is. Mondjuk egy egyszerű többségi ellenzéki választási győzelem után hogyan tudná az Alaptörvényt hatályon kívül helyezni, a különböző hatalmi ágak élén a korábban alkotmányosan megválasztott vezetőket (pl. a legfőbb ügyészt) hogyan tudná leváltani, mert ez csak kétharmados parlamenti többséggel lenne lehetséges, azt pedig nem tudta megszerezni.²⁹

A jogállamiságtól való intézményes eltérés szerintem kizárólag forradalmi úton történő rendszerváltozás esetén lehet helyénvaló. Érdemes ebből a szempontból felidézni az akkor parasztpárti politikus, Erdei Ferenc 1945 nyarán a Pázmány Péter Egyetemen (ELTE elődje) tartott beszédének alapgondolatait: „Hatalmas tévedésnek tenné ki magát az, aki napjaink népi demokráciájában a klasszikus szabályokban kifejezhető polgári demokrácia értelmét és formáit keresné. A mi nemzedékünk pedig még elég közlőrl ismeri a liberális polgári demokrácia szabályait és légkörét, érthető tehát, ha sokan annak a megvalósulását és érvényesülését akarják, illetve erőltetik mai viszonyaink között (...). Ha úgy értelmezzük az erők szabad érvényesülését (...), mint azt (...) a liberális polgári korszak értelmezte (...), akkor lehetőséget adnánk a nép ellenségei számára is, ami a demokrácia igen közeli felborulását eredményezné... Ugyanolyan következmények származnának abból is, ha az általános emberiség követelményeit, a személyes szabadságot, a szerzett jogoknak és a tulajdonnak azt a teljes érinthetetlenségét és sérthetetlenségét erőltetnénk, ami a liberális korszak klasszikus szabályaiban van lefektetve. Ez nem jelentene mást, mint hogy lehetetlenné tenné a társadalom gyökeres átalakítását.” (Az idézet Body Zsombor „1945 jelentése a magyar társadalom történetében”

²⁸ Egyébként is mi minősül polgári engedetlenségnek? Az, amikor a Fidesz országgyűlési képviselői 2007-ben lebontották a Kossuth téren felállított kerítést, vagy amikor 2017-ben egyes civil szervezetek, megszegve a törvényt, nem regisztrálják magukat külföldről támogatott szervezetként? Lehetséges-e ez például adóügyekben? Ez utóbbiról lásd Szilovics Csaba: Az adófizetés megtagadása mint a polgári engedetlenség egyik eszköze. *Jogtudományi Közöny*, 2016/2. Ez a probléma világviszonylatban megoldatlan.

²⁹ Lásd például az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet ajánlatát a jogállam helyreállítására 2012 szeptemberében, *Népszabadság*, 2012. szeptember 29.

című tanulmányából való a *Régi és új világ határán – 1945 történetei* című kötetből. Szerk.: Feitl István és Ignácz Károly. Napvilág, Budapest, 2018, 29.) Csakhogy 2010-ben nem volt Magyarországon (legfeljebb fülke-) forradalom, jogfolytonos választási politikai változás történt.

A klasszikus jogállami elveket valóban érdemes megvizsgálni és hozzáigazítani az új körülményekhez, de a jogállami alapelvek érvényre juttatására, a jogállami intézményekre a jövőben is feltétlenül szükség van. A korlátlan többségi hatalom nem fogadható el, ez ugyanis nagyobb távlatban „mindenkit megnyomorít” (Deák Ferenc). A joguralmat nem lehet politikai uralommal felváltani, a jogállamiságot a politika nem tekintheti legyőzendő ellenségnek. Az alapvető emberi jogok védelme nem a társadalmi éltek „hobbija”, hanem általános civilizációs kötelezettség. Az alapvető emberi jogok emellett a kereszténységben gyökereznek, a keresztény kultúra részei, annak a keresztény kultúrának, amelynek védelmét a hetedik Alaptörvény-módosítás kifejezetten a kormány (valamennyi állami szerv) kötelezettségévé teszi.³⁰ A jogállamiság nem valami úri huncutság, jogászok „öntalálománya”, önmegvalósítása, valamifajta elitista antidemokratikus kacat, nem bürokratikus feleslegesség, főleg pedig nem politikailag legyőzendő ellenség. A jogállamiságot és a kormányzati hatékonyságot – a megváltozott körülményekhez igazítottan – össze kell tehát egyeztetni. Ez ugyanis lehetséges, sőt a jó kormányzás egyik alapvető előfeltétele.

A következőkben a magyar jogrendszer állapotát, a jogalkotás és a jogalkalmazás jogállamiságát vizsgáljuk a harmadik Orbán-kormány gyakorlatában azon montesquieu-i elv fényében, mely szerint a törvénynek a közérdek megtestesítőjének kell lennie, a bíró pedig a közérdek „szája”.

4. A magyar jogrendszer jogállamiságáról

4.1. A második Orbán-kormány időszaka alatt, különösen pedig az Alaptörvény elfogadása után megkezdődött a *magyar jogrendszer átalakítása*, és ez lényegében a harmadik Orbán-kormány időszakában *be is fejeződött* – kisebb részlet-, illetve határterületek vannak csak hátra. Az Alaptörvényt a sarkalatos törvények alapvetően közjogi tekintetben egészítették ki, majd 2012–13-ban sor került az *alapvető anyagi jogi törvények*, nevezetesen a polgári törvénykönyv (2013. évi V. törvény) és a büntető törvénykönyv (2012. évi C. törvény), valamint a szabálysértési kódex (2012. évi II. törvény), továbbá a Munka

³⁰ Lásd *Az idők jelei* II., i. m., 42–57.

törvénykönyvének (2012. évi I. törvény) újraalkotására, amelyekhez a harmadik ciklusban a nemzetközi magánjogról szóló törvény (2017. évi XXVIII. törvény) csatlakozott. A harmadik Orbán-kormány alatt ment végbe – az anyagi joghoz kapcsolódóan – az *eljárásjogok megújítása*, így az új polgári perrendtartás (2016. évi CXXX. törvény), az új büntetőeljárás kódex (2017. évi CX. törvény), az új közigazgatási eljárási törvény („közigazgatási rendtartás” – 2016. évi CL. törvény) és az új közigazgatási perrendtartás (2017. évi I. törvény), valamint az új választottbírói törvény (2017. évi LX. törvény) megalkotása.

A jogrendszer állapota lényeges tényezője az országok versenyképességének – ma már az államok jogrendszerei is versenyeznek egymással. Ebből a szempontból nem osztom Fleck Zoltán azon véleményét – különösen ezen nagyszabású kódexalkotásra is figyelemmel –, hogy a magyar jogrendszer színvonala, minősége általános jelleggel romlott volna.³¹ Szerintem az MTA Jogtudományi Intézetében készült, a magyar jogrendszer állapotáról szóló, 2016-ban kiadott nagyszabású munka sem ezt igazolja, bár természetesen – ez a tudomány feladata – a jogrendszer egyes elemei tekintetében bírálatot is tartalmaz.³² Emellett különbséget kell tenni egyfelől a közjogi, a civiljogi és a büntetőjogi, valamint az eljárási jogterületek között, másfelől a nagy kódexek színvonala és a „mindennapos”, „rendes”, alapvetően szakigazgatási jellegű résztörvények színvonala között. Szerintem alapvető különbség van a nagy kódexek magas nemzetközi szintű színvonala és a politikai természetű napi jogalkotás valóban alacsony minősége között.

Ebben a fejezetben alapvetően a közjogi jogterületről lesz szó, a büntetőjog alakulásáról, illetve a polgári anyagi és alaki jog helyzetéről a következő pontban lesz szó.

4.2. A közjog területén nyilvánvaló, hogy a klasszikus jogállami eszme, illetve a governance típusú kormányzás hívei számára az Alaptörvény és az ahhoz fűződő sarkalatos törvények kifogásolhatók, de ez alapvetően nem minőségi probléma, hanem elvi kérdés. Megjegyzendő azonban, hogy szövegezési-szerkesztési szempontból, tehát technikailag az Alaptörvény és számos sarkalatos törvény szerintem valóban meglehetősen alacsony színvonalú, bár megjegyzem, hogy a szokásos jogászai technikától eltérő szövegezés több esetben tudatos, politikai alkotmányt, és nem tipikus törvényt kívántak az alkotmányozók alkotni. Az azonban kétségtelen, hogy a *gazdasági alkotmányosság mértéke*, különösen az *alkotmányos tulajdonvédelem szintje* – a kormányzat nemzeti burzsoázia megteremtésére, irányított nemzeti kapitalizmusra való

³¹ Lásd Fleck Zoltán interjúját: *Magyar Narancs*, 2018. március 29.

³² *A magyar jogrendszer állapota*, i. m.

rudatos törekvése eredményeként – kétségtelenül *csökkent*.³³ Ugyanakkor a Jogtudományi Intézet hivatkozott elemzése is – kisebb kifogásoktól eltekintve – azt mutatja, hogy a „jogrendszert működtető szervezetek”, a jogászai intézményrendszer, a jogászai hivatásrendek működése általános jelleggel bőségesen *megfelel az európai standardnak*.³⁴

Az nyilván helytelen, hogy az Alkotmánybíróság gazdasági hatáskörét az Alaptörvény csökkentette, és ezt az indokolatlan korlátozást mindeddig nem szüntették meg. Ugyanakkor a jogállamiság szempontjából azt is figyelembe kell venni, hogy az új szabályozás az Alkotmánybíróság hatáskörét, az alkotmányossági kontrollt lényegében a teljes államszervezetre – Országgyűlés, kormány, bíróság – kiterjesztette. Az utólagos normakontroll köre szerintem is túl szűken szabályozott, a korábbi *actio popularis* viszont túl tág volt. Azt pedig szerintem aligha lehet megalapozottan vitatni, hogy az alkotmányozó hatalomnak módja van az alkotmány módosítások végrehajtására, és hogy egy Alkotmánybíróságnak a mindenkorai alkotmányhoz, tehát az Alaptörvényhez kell igazodnia. Egy Alkotmánybíróság az Alaptörvény – sokszor valóban vitatható – szimbolikus politikai tartalmát szerintem sem bírálhatja felül.³⁵

Nem vitásan kifogásolható, hogy az Alaptörvény nem túl stabil, túl gyorsan és túl gyakran módosul, sok az alapvető közjogi törvényekben a „szimbolikus tartalom”, a bizonytalan kaucukfogalom – de ez is a történeti alkotmányra hivatkozással tudatos jogpolitikai törekvés a kormányzat részéről. Megfigyelhető a közjogi szervezetrendszerben a végrehajtó hatalom fokozatos erősödése és a helyi önkormányzatok hatáskörének csökkentése – de ez a governance típusú kormányzásból következik (persze a centralizáció túlajtása nem). Ennek ellenére a Jogtudományi Intézet hivatkozott kötetében Uitz Renáta is megállapítja, hogy az Alaptörvény nem helyezi a magyar alkotmányos rendet az európai alkotmányosság keretein kívül, illetve hogy a magyar

³³ Lásd Szalai Ákos – Jakab András: Jogrendszer mint a gazdasági fejlődés infrastruktúrája in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 121–26. Vagy Sente Zoltán ugyanebben a kötetben: „A jogvédelem szintjének csökkenése (...) a tulajdonhoz való jog és a vállalkozásszabadság tekintetében volt a leglátványosabb és a leggyakoribb” (231.). További irodalom: Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közöny*, 2012/10.; A tulajdonjoghoz való jog az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közöny*, 2012/5.; Csényi Ákos – Téglási András: A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? *Jog – Állam – Politika*, 2015/1.; Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvényre és a piaci viszonyokra tekintettel. *Versenytitűkör*, 2012/1.

³⁴ Aligha helyes *A magyar jogrendszer állapota* c. kötetet a kormányzati jogpolitika elleni általános támadásként értékelni, ahogy ez az ún. Tűzfalcsoport anyaga alapján a *Magyar Hírlapban*, illetve az *Origón* megjelent.

³⁵ Lásd Berkes Lilla – Fekete Balázs: Nemzeti hitvallás: csupán díszítő szavak? *Közjogi Szemle*, 2017/1., 15–24.

jogrend eleget tesz az „emberi jogok védelme minimális követelményeinek”.³⁶ A magyar jogalkotás a konkrét gazdasági törvények szintjén is általános jelleggel megfelel az *uniós jogharmonizációs követelményeknek* (van persze kivétel) – e téren az unió részéről nincs különösebb panasz (pl. a társasági és cégjog területén szinte teljes a harmonizáció).

4.3. Ami a bírósági intézményrendszert illeti, annak felépítése egyértelműen megfelel a jogállami követelményeknek. A legtöbb uniós tagállamban az igazságügyi (bírósági) igazgatás a kormányhoz (igazságügyi minisztériumhoz) tartozik, önmagában tehát a kormányfüggőségből kiemelt, közvetlenül az Országgyűléshez kötött Országos Bírósági Hivatal létrehozása a bírósági igazgatás ellátására jogállamisági szempontból *pozitívan* értékelendő. Más kérdés, hogy a *bírói önkormányzatnak* ebben a szervezetrendszerben esetleg több jogosítványt lehetne adni, bár sok tagállamban ilyen önkormányzás egyáltalán nincs. Ez a szervezetrendszer jelenleg inkább *személyi okokból* nem működik megfelelően, főleg a vitatható bírói vezetői kinevezések miatt. (Ettől független kérdés, hogy a 2010–12 közti bírói nyugdíjazási törvényi rendelkezések – ahogy az Alkotmánybíróság és nemzetközi szervezetek egyaránt megállapították – egyértelműen alkotmányellenesek voltak, és politikai okokból sértették a jogállamiságot.) Az Országos Bírósági Hivatal egyes aktusai – pl. az ún. integrálási szabályzat mellett, hogy nagyon helyesen felhívja a figyelmet a bírói öltözködés bírósági működés tekintélyével való összefüggésére, foglalkozik a bírónők bugyiviselésével is – nyilvánvalóan részben ízléstelenek, részben valóban sértik a bírók személyes autonómiáját (de nem az ítélkezés függetlenségét). Ugyanakkor a harmadik Orbán-kormány időszakában számos előrelépés is bekövetkezett a bírósági működés elektronizációjában, a bíróképzésben (Igazságügyi Akadémia), a bírósági infrastruktúra fejlesztésében, és az is elvitathatatlan, hogy általános jelleggel – persze akad néhány kirívó rossz példa eljárások indokolatlan elhúzóására – mind a polgári, mind a büntetőjogi, mind a közigazgatási *bírósági eljárások időtartama jelentősen csökkent*. Ez azért a Handó Tünde által vezetett Országos Bírósági Hivatal működésének pozitív oldala, és az is tény, hogy Handó Tünde fellépett a bírói függetlenséget támadó politikai, illetve médiatámadásokkal szemben. (Ezt még Vásárhelyi Mária is elismerte *Ne vágj ki minden fát* című cikkében. 168 Óra, 2017. november 30.)

A legfelsőbb bírói szerv, a Kúria eleve nem tartozott az Országos Bírósági Hivatal hatáskörébe, és a Kúriát, illetve elnökét éppen ezért bírálták kormánypárti politikai, illetve médiaorgánumok, mert függetlenül és pártatlanul járt

³⁶ Lásd Uitz Renáta: Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 209.

el – adott esetben a kormányzati politikai akarattal szemben. Természetesen lehet egyes bírói ítéleteket vitatni (hiszen éppen azért van az eljárásjogokban jogorvoslati lehetőség, az első-, a másod- és bizonyos esetben a harmadfok eltérő jogi állásponton lehet), de általános jelleggel azt mondhatjuk, hogy a *bírói függetlenség Magyarországon biztosított*, és ezért – egyes elvadult kormánypárti politikai támadásoktól függetlenül – az igazságügyi miniszter mindig is kiállt.³⁷

Véleményem szerint mind a közigazgatási rendtartás, mind a közigazgatási perrendtartás – természetesen elméletileg egyes részkérdések itt is vitatottak – *szakmailag általános elismerést kapott*, az ügyfélbarátság széles körű, a bürokráciacsökkentés is jelentős és az elektronizáció is előrehaladt.³⁸

Ami politikai, illetve jogállami szempontból éles kritikát kapott, az a közigazgatási bíráskodás rendes bíráskodástól való elkülönítése. Ez természetesen nem új ötlet, Trócsányi László mint elméleti jogász ezt évtizedek óta javasolja, tehát nem a harmadik–negyedik Orbán-kormány politikai találmánya. Emellett ezen különbíróság létrejötté bizonyos mértékben az új közigazgatási perrendtartásból is következik.³⁹

Véleményem szerint nem helyes a *Közigazgatási Felsőbíróság* tervét, valamint az *önálló közigazgatási bírósági szervezet* felállítását (amely a hetedik Alaptörvény-módosítással alkotmányos alapot kapott, de teljes kiépítése csak 2019-ben fog végbemenni) a bírói függetlenség sérelmeként értékelni. Mindezekelőtt a német–francia jogcsaládban az 1945 előtti Magyarországon is *általános jelleggel elválasztják* a közigazgatási bíráskodást a polgári-büntető bírósági jogalkotástól, és ezt a jogállamiság szempontjából senki sem kifogásolja. A 2018 előtti helyzet, azaz a rendes bírósági rendszeren belül az alapvetően civiljogi jellegű munkaügyi bíráskodás közigazgatási bírósággal való párosítása szintén vitatható volt. Az önálló közigazgatási bíráskodás elvileg épphogy növelheti a jogállamiságot, tudniillik alaprendeltetése, hogy biztosítsa a közigazgatási határozatok törvényességét, felülbírálja a törvénysértő közigazgatási határozatokat, védje az állampolgárok és a gazdasági, illetve társadalmi szervezetek jogait. Valamennyi magyar jogász hivatásrend – a bírói is – támogatja a közigazgatási bírósági szervezet felállítását.

Ami pedig a közigazgatási bíráskodás személyi állományát illeti, a közigazgatási bíró sajátos szakértelemmel rendelkezik, de bíró, függetlenként kell

³⁷ Lásd Trócsányi László: A magyar jogrendszer alapjaiban megváltozott. *Magyar Ügyvédek Lapja*, 2017/6.

³⁸ Lásd Hajas Barnabás: Újrago(m/nd)bolt hatósági eljárásjog, az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közöny*, 2017/6.

³⁹ Lásd F. Rozgonyi Krisztina: A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. *Jogtudományi Közöny*, 2017/5.

eljárnia – nem lehet pártember, nem dönthet pártosan a kormány javára. A közigazgatási bírói állomány feltöltése nyilván nem történhet kizárólag a bírói szervezetből (bár sok, erre alkalmas bírói szakvizsgával rendelkező bírósági titkár áll rendelkezésre), szükség lesz a közigazgatásból jövő szakemberekre is, de azért jogi szakvizsgával rendelkező köztisztviselő elég kevés van, tehát eléggé valószínűtlen, hogy a kormányzat „Fidesz-káderekkel” fel tudná tölteni a közigazgatási alsóbb fokú (egyébként regionálisan szervezendő) bíróságokat. A bejelentett tervek szerint pedig a közigazgatási bírói pályázatokat magas fokú szakbírókból álló bírói tanács fogja elbírálni.⁴⁰ A rendes és külön közigazgatási bíróságok hatáskörének elhatárolása a kézirat lezárásáig még nem történt meg, nyilván az ún. közszolgálati munkajog és az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálata a közigazgatási bírósághoz fog kerülni (szerintem eddig is rendellenes volt ezen ügyek Kúriához telepítése, amelyet csak az Alkotmánybíróság tehermentesítése indokolt), de – a szállingózó rémhírekkel szemben – a sajtóperek elbírálása nyilván a normál polgári bíróságoknál fog maradni. Megalapozottan lehet tehát reménykedni abban, hogy közigazgatási bíróságaink szervezeti felépítése és működési módja *képes lesz mindkét követelményt kielégíteni*: bírói tudás + közigazgatási szakértelem, és nem kerül sor a közigazgatási bíráskodás átpolitizálására, a bírói függetlenség csökkentésére. A közigazgatási bíráskodás polgári és büntetőbíráskodástól való elkülönítése, igazgatásának az OBH helyett az Igazságügyi Minisztériumhoz telepítése elvileg semmiképp sem jogállamiság-ellenes. Ausztriában és Németországban is a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos igazgatási teendők az igazságügyi minisztériumhoz tartoznak, a törvényjavaslat szerint a magyar igazságügyi miniszter ezzel kapcsolatos hatásköre nem lesz nagyobb, mint az osztráké.

4.4. 2010 óta egyértelmű az *ügyészség alkotmányos helyzetének erősítésére való kormányzati törekvés*, amit alkotmányosan az ügyészségnek az „igazságszolgáltatás közreműködőjének” minősítése mellett az is jelez, hogy a büntetőeljárás során – erre a későbbiekben kitérünk – az ügyészség jogosítványai 2010 óta fokozatosan növekedtek, és a 2010-es helyzethez képest az ügyészség költségvetési kerete mintegy 20 százalékkal nagyobb lett. Ami azonban az ügyészség alkotmányos helyzetét illeti, szerintem a jogállamiság szempontjából elvileg jóval kedvezőbb a helyzet, ha az ügyészség nem a kormány alá tartozik, hanem az *Országgyűléshez közvetlenül kötődik*. Nyugat-Európában elég általános megoldás, hogy a legfőbb ügyész az igazságügy-miniszter egyik

⁴⁰ Lásd Naszvadi Sára – Zombor Péter Dávid: A közigazgatási bírói pályázatok, azok elbírálása és a közigazgatási bírók kinevezése. *Fontes Iuris*, 2017/3., valamint Pribula László: Ki legyen közigazgatási bíró? *Jogtudományi Közöny*, 2016/10.

helyettese, tehát kormányfüggőségben működik, míg Magyarországon nem ez a helyzet. Nyilván a magyar megoldásnak hátránya, hogy így az ellenzék a kormánytól nem kérheti számon az ügyészség tevékenységét, de voltaképp – persze csekélyebb akkor, ha az ellenzék még egyharmadot sem ér el a parlamentben és azt is megosztottan – a *számonekérhetőség az Országgyűlés által elvileg megvan*. Nyilván kulturális kérdés az, hogy Nyugaton senki sem feltételezi, hogy a formálisan főnök igazságügy-miniszter befolyásolni kívánná a legfőbb ügyészt, hogy indítson büntetőeljárást, emeljen vádat vagy sem, nálunk viszont ellenzéki oldalról, illetve egyes médiumokban a lassan húszéves múltja miatt vélelmezik a legfőbb ügyész „pártszimpátiáját”, és személyében is támadják. Ami pedig az ügyészség centrális alárendeltségi rendszerét illeti (nevezetesen, a leghierarchikusabb állami szerv), ez mindig is így volt a rendszerváltozás előtt is, után is, az ún. balliberális kormányzás alatt is. Szerintem aligha lenne célszerű ezen az intézményrendszeren változtatni.⁴¹

4.5. Ami a jogász hivatásrendeket illeti, ezek Magyarországon hagyományosan alapvetően *köztisztviselői*, általában *kamarai rendszerben* épültek ki, és törvényi szabályozásuk 2014 után befejeződött. A főbb összetevők: Magyar Ügyvédi Kamara és az önálló köztisztviselőnek minősülő ügyvédi kamarák, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara, Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarából lett Magyar Végrehajtói Kar.

Az ügyvédi jogállás újraszabályozása a 2017. évi LXXVIII. törvénnyel történt meg, amelynek alapvető újdonsága az eddig meglehetősen rendezetlen jogállású *jogtanácsosok* kamarába való integrálása. A jogtanácsosok és a kamarába önkéntesen belépő jogtanácsosok jogállása tehát szétválik, és bíróság előtti jogi képviseletre – néhány kivételes esetet leszámítva – csak a *kamarai jogtanácsosok* jogosultak az új perrendtartások szerint.⁴²

A *közjegyzők* Magyarországon igen kiterjedt hatáskörrel rendelkeznek, félig közhatalmi, félig civil státuszuk mindenki által elismerten rendezett (2017. évi CXIX. törvény).⁴³ A bírósági végrehajtás terén a helyzet 2014-ig eléggé rendezetlen volt, ezt az 1994. évi LIII. törvény (végrehajtási törvény) módosításával, a végrehajtói szakmai irányítás és a hivatali szervezet szétválasztásával

⁴¹ Ezt a kérdést velem ellentétesen ítéli meg Hack Péter *Ügyészség* című tanulmányában in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 481–502. Emellett Antali Dániel Gábor: Az ügyészségi feladatellátás alapja: Alapjog, közérdek vagy állami érdek védelme c. cikkében (*Közjogi Szemle*, 2017/4.) kifejti, hogy az ügyészségnek a „törvényesség őre” szerepköre általános jelleggel meghaladtává vált.

⁴² Lásd erről Bánáti János: Az új ügyvédi törvény. *Magyar Ügyvédek Lapja*, 2017/6.

⁴³ Lásd Horváth Gyöngyi: Közjegyzők gazdaságban betöltött szerepe – közérdek vagy piac? *Közjogi Szemle*, 2017/1., 55–61.

rendezték, és 2020-tól kizárólag jogi végzettségű személy lehet végrehajtó. A végrehajtási jogállás erősödését jól jelzi, hogy 2017-ben két, a jogtudományok doktori fokozatával rendelkező jogász is végrehajtói kinevezést kapott.⁴⁴

Úgy gondolom, hogy a jogász hivatásrendek jogállása jogállami szempontból Magyarországon erős, és a magyar jogász hivatásrendek a jogállami eszme, az európai civilizációs értékek megbízható őrzői – azaz a Finszter–Korinek-féle jogállami követelményrendszer harmadik eleme Magyarországon rendelkezésre áll (sajnos a második nem). Magyarországon igen kiterjedt jogász felsőoktatás folyik osztatlan egyetemi képzési rendszerben, és a Trócsányi László vezette Igazságügyi Minisztérium kiterjedt ösztöndíjrendszerrel is támogatta a jogászképzést (főleg a vidéki karokon), emellett jelentős kutatási összegeket biztosított az egyetemek jogi karainak tanszékeik megerősítésére. Bizonyos mértékben még nincs megoldva viszont a közigazgatásban dolgozó jogászok helyzete, a nagyon megerősödött Nemzeti Közszerkezati Egyetemen megindult államtudományidoktor-képzés és a jogászképzés egymáshoz való viszonya még meglehetősen tisztázatlan.

5. A jogalkotás jogállamiságának színvonala

5.1. A 2010-es fülkeforradalom, az új kormányzati erő az azon politikai koncepciója, illetve stratégiája, hogy az egész társadalmi-gazdasági életet rapid módon át akarják alakítani, bizonyos mértékben indokoltá tette a kormányzás első éveiben a jogalkotás, azaz a törvényhozás és a rendeletalkotás terén egyaránt megnyilvánuló túlermelést, illetve a tájfunserű improvizatív hajrá-jogalkotást, vagy ahogy Rixer Ádám kifejezte, a „gondolatnál is gyorsabb”, *túlpörgetett törvényalkotást*.⁴⁵ Ugyanakkor ez a voluntarista jogi túlszabályozás nem állandósulhatott volna, mert már Tacitus is mondotta volt: a túl sok szabály a romlott köztársaság sajátja, nemhogy gátolja, hanem termeli is például a korrupciót. *Jogállamban minőségi jogalkotás szükségeltetik*, tudniillik a jogból is megárt a sok, a túlszabályozás gátolja a civil önmegvalósítást, a gazdasági kreatívizmust, innovációt.⁴⁶ Az állandóan változó jogszabályi környezet gátolja

⁴⁴ A bírósági végrehajtói szervezet, illetve jogállás átalakulásáról lásd Schadl György: Az ingó-végrehajtás alapvető szabályai a bírósági végrehajtási eljárás során. *Polgári Szemle*, 2017/1–3.

⁴⁵ Lásd Rixer Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Petrocinium, Budapest, 2013, főleg 113–61.

⁴⁶ Ezt a jelenséget Szalai Ákos szabályozás-központúságnak, Jakab András pedig szabályfixációnak nevezi. Lásd Szalai Ákos – Jakab András: Jogrendszer mint a gazdasági fejlődés infrastruktúrája in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 123–26., Gajduschek György pedig ugyanezen

a gazdasági kockázatvállalást, elbátortalanítja a vállalkozókat, a befektetőket, tehát társadalmi-gazdasági károkat okoz. (Érdekes módon már Bibó István is fellépett a túlszabályozással szemben, egyenesen jogász kontárkodásnak nevezte ezt a jelenséget.)⁴⁷ Éppen ezért a 2011-es Alaptörvény és az ún. sarkalatos törvények megalkotása után ezzel a *voluntarista jogalkotással* a kormányzatnak le kellett volna állnia. Ez azonban – főként az állandósult, jórészt vélelmezett válsághelyzetekre való hivatkozással – nem történt meg.

A harmadik Orbán-kormány megalakulása időszakában, 2014-ben voltak jelei annak, hogy a kormányzat elindul a valóban minőségi jogalkotás irányába. Ezek lényegében a következők voltak:

a) az *Országgyűlés házszabályának* olyan átalakítása, amely jelentősen korlátozta a sürgősségi eljárásokat a törvény-előkészítés során, továbbá egy olyan nagy hatáskörű Törvényalkotási Bizottságot hozott létre, amely elvileg képes az új törvények korábbiakkal való összhangját biztosítani;

b) a köztársasági elnök olyan gyakorlatának kialakulása, amely az alkotmányos politikai vétóba burkolva „*technikai vétót*” emel a nyelvi, szövegezési hibákkal, belső ellentmondásokkal terhes törvényekkel szemben;

c) a magát tudatosan szakembernek minősítő új igazságügyi miniszter azon nyilatkozatai, melyek szerint az *igazságügyi tárca teljes jogalkotásért felelőssége* jegyében fellép a részben az ún. tárcajogalkotás zavaaraival, a jogalkotási törvény be nem tartásával, részben az ugyancsak a jogalkotási törvényt lerontó, visszaélészerű, ún. frakció-jogalkotással szemben;⁴⁸

d) a kormányzat 2014-ben újabb *deregulációs programot* hirdetett az elavult jogszabályok intézményes hatályon kívül helyezésére.

A ciklus végén azonban sajnos már megállapítható, hogy a *minőségi jogalkotás megteremtése – a részeredmények ellenére – alapvetően nem sikerült*. A 2014-es választási évben ugyan alig haladta meg a törvények száma a százat (113), de 2015-ben már 230 törvény született, megközelítve a 2013-as „csúcsteljesítményt”, azaz a 252 törvényt. A törvényekhez fűződő végrehajtási rendeletek száma általában négyszer-hatszor nagyobb, mint a törvényeké. Ezt az általános megállapítást jól bizonyítja, hogy például 2015-ben a kormányrendeletek száma 493, a miniszteri rendeleteké 498, a normatív kormányhatározatoké pedig 1039 volt. Ezek a számok egyértelműen bizonyítják a jogi túlszabályozást, a túlfűtött ad hoc jogalkotást. A jogszabályok nem megfelelő

kötetben megjegyzi, hogy a túlszabályozás jórészt technikai, folyamatszabályozó normákból áll, tehát a magyar jogrendszerben sok a „nem valódi jogként működő” jogszabály (62.).

⁴⁷ Lásd Bibó István: *Válogatott tanulmányok II.* Akadémiai, Budapest, 1986, 393.

⁴⁸ Lásd Trócsányi László: Előbb érvelni, majd ha kell, csatázni. *A Figyelő* 2014. június 12-i számában.

előkészítettségét az is mutatja, hogy a kiadott törvények több mint 40 százaléka, a rendeleteknek pedig több mint 50 százaléka a 2010 után hozott jogszabályok módosítása (tehát nem a „balliberális” kormányzat jogszabályainak!) – ezt hívja Kiss László alkotmánybíró „önbeporzó jogalkotásnak”.

Régi politikusi hiba annak vélelmezése – amely sajnos jelenleg is eléggé jellemző –, hogy önmagában a jogalkotással meg lehet oldani égető társadalmi-gazdasági problémákat. Ezen felfogásnak az eredménye, hogy a kellő tárgyi-technikai és személyi előfeltételek megteremtése nélkül alkotnak törvényeket, amelyeket azután folyamatosan módosítani kell. Ez a parlamenti többség, sőt a kétharmad felelőtlen felfogásából következik, ezt nevezi Kiss László „szappanbuborék”, tehát légvár, illetve reményekre építő jogalkotásnak. Emellett sok a törvényekben a pusztán politikai lözveg, pedig ezzel nem szabadna megterhelni a pozitív jogot, amely nehezen tud tisztázatlan fogalmakkal operálni, és így a jogbiztonság is sérül. A társadalmi-gazdasági-jogérvényesítési zavarokra azonnal népszerű intézkedésekkel reagálni kívánó tömegkommunikációs politikai ötletbörze okozta állandósult időzavar pedig a technikai hibáktól hemzsegő, belső ellentmondásokkal terhelt, illetve más jogszabályok tartalmával ellentétes jogszabályok tömegére vezetett. Sok a széteső, követhetetlen ún. *salátatörvény*, az évente egymást követő, állandósult módosításokkal „jogszabályszörnyé” (Kiss László) változtatott jogszabály (pl. csődtörvény, cégeljárás törvény, civiltörvény, sporttörvény).⁴⁹ Sok törvényt már a hatálybalépése előtt módosítanak (elrettető példa erre a Munka törvénykönyve majd hatvan módosításával, de ez még a 2013-as új polgári törvénykönyvnél is előfordult), illetve egészen más témával foglalkozó törvényben változtatják meg lényegesen a szöveget (például a 2017. nyári választottbírói törvényt 2018 nyarán az üzleti titokról szóló törvényben módosították). Ezen alacsony színvonalú jogalkotás alapoka pedig a politikai akaratnak azonnali és a jog immanens sajátosságait figyelembe nem vevő jogszabályba történő transzformálása. Ezzel a politikai „erőszakossággal” az igazságügyi kormányzatnak az eddiginél erőteljesebben kellene szembeszállnia – ez eddig sajnos nem történt meg. A túlzottan elhúzódozó jogalkotás is hiba (vagy ahogy ezt egyes politikusok kifejezik, a „vacakolás”, a „tökölődés” is), de az elhamarkodott-elkapkodott jogalkotás legalább ennyire káros, és épp hogy csökkenti a kormányzás hatékonyságát, pedig a politikai szándék épp ennek növelésére irányult.⁵⁰

⁴⁹ Kiss Lászlónak a jogalkotás hibáival kapcsolatos munkássága összefoglaló eredményét lásd A jogalkotás (jogszabályok) tekintélyéről in: *Jogi beszélgetések 2013–2015*. Kaposvár, 2016, 15–21.

⁵⁰ A kormányzatból kiinduló jogalkotásnál az Igazságügyi Minisztérium többnyire képes biztosítani a jogalkotási törvényben előírt egyeztetéseket. Lásd erről Salgó László Péter: Az egyezte-

A sürgősségi (rendkívüli sürgősségi) törvényalkotás – mégpedig általában a politikailag, illetve gazdaságilag legkényesebb kérdéseknél és általában képviselői javaslatra – az egész ciklus alatt (bár a *korábbi ciklushoz képest azért kevesebb volt*, de) még mindig nagyarányú. Lázár János mondta büszkén, hogy amit pénteken eldöntünk, abból keddre törvényt tudunk csinálni. (Ezt nevezte a *HVG-ben* Dobszay János express lexnek). Ez a felgyorsított döntésképeség krízishelyzetben, szélsőségesen kivételes esetekben valóban hasznos lehet, de az állandósítása káros. A köztársasági elnök által az Alkotmánybírósághoz küldött és azt valamennyi alkotmánybíró egyhangú határozatával megsemmisített jegybanktörvény-módosítást (az MNB alapítványával kapcsolatban) mintegy ellenérzését kimutatva hosszabb idő alatt írta alá az Országgyűlés elnöke, mint amennyi idő alatt képviselői javaslatra azt a parlament elfogadta. A kontroll nélküli gyorsítás példájaként Dobszay táblázatba foglalta a sürgős és a kivételes eljárásban elfogadott törvényjavaslatok tárgyalási idejét – pl. a plakáttörvényt kétszer is egy óránál rövidebb idő alatt tárgyalták le, a tao-pénzek, illetve a Lex CEU két órát, az egyetemi kancellári intézmény bevezetése, illetve a határkerítés felállítása három órát vett igénybe.⁵¹ Ez nyilvánvalóan komolytalan, és az esetek többségében a sürgősség szakmailag – de akár politikailag is – aligha volt indokolt. Ez a módszer lejárhatja a törvényhozás tekintélyét, csökkentheti a jogalkotás iránti közbizalmat.

Senki sem kívánja vitatni a képviselők, illetve a parlamenti bizottságok törvénykezdeményezési jogát, de az ezzel való visszaélés, nevezetesen a jogalkotási törvény kijátszása a *jogállamiság szempontjából káros jelenség*. Az ún. frakció-törvényhozás tudniillik adott esetben arra szolgál, hogy elmaradjon az érintett érdekképviselők véleményének beszerzése, illetve a kormányon belüli ún. államigazgatási egyeztetés – ezt nevezi Kiss László hivatkozott munkájában a kodifikációs szakma alapkövetelményeit sértő „kézműves-kodifikációnak”. Mindez azt eredményezi, hogy a gyors elfogadtatás következtében nem lehet előzetesen felmérni a törvény társadalmi és gazdasági továbbgyűrűző hatásait – majd módosítjuk, ha kell (a hatástanulmányok készítése szélső kivétellé vált).

tési kötelezettség a jogszabály-előkészítés során. *Fontes Iuris*, 2017/3. Ehhez hozzájárult, hogy a ciklus alatt a Miniszterelnökséget vezető miniszter és az igazságügy-miniszter között megfelelő együttműködés alakult ki. Trócsányi László megkísérelte a frakció-jogalkotást is korlátozni – ez azonban a kellő politikai súly hiányában (technokrata szakminiszter) általában nem sikerült. A köztársasági elnök – nagyon helyesen – több törvényt visszaküldött az Országgyűlésnek az egyeztetési kötelezettség megsértése miatt, de sajnálatos módon az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy az egyeztetési kötelezettség elmulasztása általában nem vezet a törvény közjogi érvénytelenségére.

⁵¹ Lásd Dobszay János: Expressz lexek. *HVG*, 2017. december 7.

A jogalkotás során elkövetett visszaélés durvább esete szerintem, amikor a képviselői törvényjavaslatot „sutyiban” a kormányzati apparátusban, a minisztériumokban írják meg, nota bene egy miniszter képviselőként – saját apparátusát is kikerülve – ad be törvényjavaslatot, ahelyett, hogy ezt a kormány nevében tenné (a 2010–2014 közti időszakban maga az igazságügyi miniszter is hat alkalommal mint képviselő nyújtott be törvényjavaslatot, ez például 2015-ben három alkalommal fordult elő a Miniszterelnökséget vezető miniszter részéről). A polgári törvénykönyv előkészítése során a kodifikációs bizottság javasolta egy olyan rendelkezés törvénybe iktatását, amely szabályozta volna a jogalkotásért való kártérítési felelősséget, de ezt a képviselők többsége leszavazta.

A kormányzó pártok politikai stratégiájának egyik deklarált központi része a kormányzás gazdasági bázisának megteremtése egy hozzá hű nemzeti tőkésosztály „megteremtése” érdekében. Ezt szolgálják a *jogalkotás ún. magánosításának* igen vitatható tendenciái, azaz törvényekkel átrendezni a piacot (pl. a kiskereskedelmet a trafikttörvénnyel vagy a szerencsejáték-piacot a nyerő játékgépek szabályzásával), versenyelőnyöket biztosítva meghatározott érdekcsoportok részére. (Erre a kérdésre a következő fejezetben még visszatérünk.) Viszonylag sok az ún. egy emberre szabott törvény is (legutóbb az ún. lex Patyi, a bírósági törvény módosítása annak érdekében, hogy Patyi András a későbbiekben a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke lehessen, de korábban már volt lex Szapáry, lex Borkai stb.). Az egyéni, illetve csoportérdekre modellezett jogalkotás sérti az egyenlő elbánás elvét, önkényes, torzítja a piacgazdaságot, valamint növeli a korrupciós kockázatot (lásd a nyilvánosságkorlátozó szabályok szaporodását).

A futószalagon történő törvénygyár okozta „túltermelési válság” súlyosan sérti a jogbiztonságot, és ezáltal csökkenti a jogállamiságot. Nincsenek stabil játékszabályok, kiszámíthatatlanok az üzleti kockázatok. Ezt felismerte maga a kormányzat is: az Államreform Bizottság kidolgozta és Lázár János kiharcolta az ún. *bürokrácialeépítési programot*, amelynek jelentős része az adminisztratív túlszabályozás csökkentése, a polgárok és a vállalkozások adminisztratív terhének enyhítése. Erősen kérdéses azonban – erről már volt szó –, hogy ha az állami feladatok növekednek, és az improvizatív hajrá-törvénykezés is fennmarad, sikeres lehet-e ilyen elvileg helyes és szerintem színvonalasan kidolgozott program (2018 nyarán a kormány ismét deregulációs tervet hirdetett). Más javaslatok is felmerültek kormányzati oldalról, így pl. a törvényalkotás helyett növelni a rendeleti kormányzás lehetőségeit, illetve az eddig bíróság alá rendelt ügyek egy részét jogszabály-módosítással közigazgatási útra terelni (ez az állami szektorban a felszámolási ügyeknél meg is történt). Véleményem szerint azonban az általánossá váló, nem törvényt végrehajtó, tehát önállósult

rendeleti jogalkotás még jobban túlszabályozó jellegű lehet, mint a törvényalkotás, ráadásul jóval kevésbé van alávetve garanciális szabályoknak. Ez a javaslat arra alkalmas, hogy viszonylagosan tehermentesítse a parlamentet, de elfogadása tovább rontaná a minőségi jogalkotás esélyét. Mindenesetre megfontolandónak tartom a Kónya Imre egyik televíziós interjújából származó megállapítást: „A visszamenőleges és aktuálpolitikai érdekeket szolgáló, rendszerint villámgyorsan meghozott törvények persze elfogadhatatlanok. De ezek kapcsán a jogállam megszűnéséről és diktatúráról írni azért erős túlzás.” Egyébként 2018 őszén Trócsányi László igazságügyi miniszter úgy nyilatkozott, hogy sikerült csökkentenie a frakció-törvényhozás anomáliáit. Ez a megállapítás számszerűen megalapozott (több mint a felére csökkent), ugyanakkor a legnagyobb politikai vihart kiváltó törvények változatlanul képviselői indítványra születtek.

5.2. Rendkívül veszélyesnek tartom – és kodifikációs felelőtlenségre is vezet – azt a főleg politikusoktól hallható tézist, hogy „*nem kell törődni a jogszabály szövegével*”, lehet az nyugodtan tökéletlen, hiszen a természetjog alapján, történelmi értelmezésre hivatkozva a jogszabályt a szövegétől függetlenül értelmezni tudják. Természetesen a jogrendszer is ismer generálklauzulákat. Például azt, hogy a jog ne szakadjon el az erkölctől. Ezt a polgári törvénykönyv azzal igyekszik biztosítani, hogy semmisnek nyilvánítja az erkölctelen szerződéseket, illetve a tisztességtelen általános szerződési feltételeket, a fogyasztókat védve. Hasonló a büntetőjogban a társadalomra veszélyesség bűncselekményeknél való megkövetelése. Ezen általános fogalmak azonban évtizedes szilárd bírói gyakorlatra támaszkodnak. A pozitív jogértelmezésnél – erre még visszatérünk – azért mégiscsak a szöveg, a nyelv az alapvető.⁵² Ezért a jogállamiság szempontjából feltétlenül bírálendő az a korlátozás, hogy az Alkotmánybíróságtól elvonták gazdasági hatásköreinek túlnyomó részét. Nem ismerhető el külön más szintű politikai-társadalmi, illetve gazdasági jogállamiság, *ez az elvonás mindenképp a jogállamiság sérelme*. Mint ahogy erre Stumpf István, sőt Trócsányi László is utalt egyes sajtónyilatkozatokban: ez a Fidesz-kormányzás elején, a gazdasági válság idején (lásd a Bokros-program sorsát, akkor Horn Gyula is korlátozni akarta az AB hatáskörét) még esetleg indokolt lehetett, de a harmadik Orbán-kormány idején – a gazdasági helyzet jelentős javulására és az Alkotmánybíróság személyi összetételére tekintettel magának a kormánynak a szempontjából is – *teljesen felesleges*.

⁵² Lásd erről Chronowski Nóra: Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017/4., 7–15.

5.3. Ugyanakkor úgy vélem, hogy az alapvető kódexek kidolgozását – ezek létrehozása *önmagában is pozitív* – megfelelő színvonalú szakemberekből álló kodifikációs bizottságok magas jogász színvonalon végezték el. Természetesen egy polgári, illetve büntető törvénykönyv, illetve az alapvető eljárási kódexek kapcsán szükségképp vannak jelentős szakmai viták az egyes jogtudományi irányzatokhoz tartozás következtében. Ilyen volt például a Ptk. jogi személy könyvével kapcsolatban a társasági jog Ptk.-ba való integrálása, illetve a jogi személyekre vonatkozó szabályozás főszabályként eltérést engedő vagy kötelező jellege tekintetében (Vékás Lajos kontra Sárközy Tamás), avagy a polgári perrendtartás egyes alapvető kérdéseiben (Wopera Zsuzsa és Szabó Imre kontra Németh János és Varga István). Ezeket a szakmai vitákat – valamikor és valahogy – az igazságügyi kormányzatnak el kellett döntenie, amelyet a „vesztes” irányzat nyilván kifogásol. Hasonló a helyzet a modernizációval, az elektronizáció terjedésével a polgári, illetve büntetőeljárásban, ami nyilván számos nehézséggel jár mind jogi képviselői, mind bírósági oldalról, és főleg az idősebb jogásznemzedék ellenérzésével találkozunk. (Például a perek száma 2017 végétől jelentősen csökkent – ami önmagában nem negatív jelenség –, mert sokan nem tudnak és nem is akarnak elektronikusan perelni.) Ezek azonban szerintem gyermekbetegségek, nyilván vannak technikai és szabályozási hibák is, a tanulópenzt sajnos mindig meg kell fizetni. Ugyanakkor ezek alapvetően nem politikai természetű viták, amit az is bizonyít, hogy a polgári törvénykönyv 1998-ban létrehozott kodifikációs bizottsága személyi összetételéhez az Orbán-kormány 2010 után nem nyúlt, ugyanazokból a professzorokból állt, akik a kodifikációt 1998-tól, tehát 2002 és 2010 között is vezették. (Sajnos fehér holló az ilyen önkorlátozás.) A polgári perrendtartásnál más volt a helyzet, az Igazságügyi Minisztérium átvette a kodifikációt az eredeti kodifikációs bizottságtól. Az új Pp. jelentős akadályokat támasztott – az ún. osztott perszerkezettel, a perfelvételi szakasz beiktatásával – a megalapozatlan perindítással szemben, többletkövetelményeket támasztva a felperesekkel (és a jogi képviselőkkel) szemben. Ezt sokan kifogásolják („tömegesen buknak el a felperesek”), és a törvény módosítását követelik. Ez azonban alapvetően szakmai, és nem politikai vita.

Rátérve a polgári törvénykönyvre, ez a kódex kifejezetten liberális alapon áll, és jelentős mértékben ellentétes szemléletmódot tartalmaz két évvel az Alaptörvény után, ugyanazon kormány alatt, mint amelyik az Alaptörvényt elfogadta. A polgári törvénykönyv általános indoklása leszögezi, hogy a kódex a *szociális piacgazdaság* elvei alapján áll (az Alaptörvény a piacgazdaságot meg sem említi), alapelve a *magánautonómia*, ezért nemcsak a szerződési jog, hanem a gazdasági társaságokra és a nonprofit szervezetekre

(egyesület-alapítvány) vonatkozó szabályozás is a felek számára eltérést engedő. A Ptk.-ban rendkívül erős a magántulajdon – az Alaptörvényben háttérbe szorított – védelme, köztulajdonról egyáltalán nincs szó. A Ptk. rengeteget átvesz nemcsak az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslatból, de az 1959-es polgári törvénykönyvből és az azt követő bírói gyakorlatból is – ez az *evolúció*, a *stabilitás* érvényesítése a forradalmi és politikai, állandóan változó Alaptörvénnyel szemben. Emellett az Európai Unió jogának „vívmányai” is bekerültek a Ptk.-ba – lásd a fogyasztói szerződéseket. Ebben az értelemben a Ptk. kiegészíti az Alaptörvényt, visszahozza a klasszikus gazdasági alkotmányosság számos elemét.⁵³

5.4. Ami pedig a büntetőjogot illeti, a közvélemény, a lakosság többsége a 2010 előtti büntetőjogot – általános jelleggel – *túl enyhének* minősítette, egyfelől már a jogerős ítélet előtt követelte az előzetes letartóztatás jóval szélesebb körben való alkalmazását („ne menjen haza jelentős gazdasági bűncselekményekkel gyanúsított pl. mozgásrögzítéssel, lakóhelyelhagyási tilalommal – azaz egy nyomozati kényszerintézkedést előrehozott szabadságvesztés büntetésnek minősítik), másfelől jóval gyorsabb eljárással igényli a büntettek mielőbbi „börtönbe juttatását”, a szigorúbb büntetéskiszabást. Az utca emberére koncentráló Orbán-kormány pedig 2010-től elfogadta ezt a népakaratot, és mind a Btk.-ban, mind a Be.-ben érvényesíti azt a jogpolitikát, amelyet Gönczöl Katalin nyomán számosan *büntetőjogi populizmusnak* neveznek.⁵⁴ Ennek lényege a büntetőjog ultima ratio, tehát végső szankcióként való alkalmazása elvének feladása, általános szigorításra való törekvése. Hozzá kell ehhez tenni, hogy ez az irányzat nemcsak magyar, hanem nagyon erős nemzetközi tendencia az utóbbi évtizedekben, összefüggésben a terrorcselekmények, az erőszakos bűncselekmények elszaporodásával, amelynek következtében a lakosság egyre erősebb követelménye a kormányzattal szemben a közbiztonság erősítése, a bűnözés visszaszorítása. Nem lehetünk a „bűnelkövetők paradicsoma”, az áldozatok, a sértettek védelme fontosabb, mint a bűnözőké. Nem kell sokat

⁵³ Lásd a polgári törvénykönyv általános értékelését Menyhárd Attila: Az új Polgári Törvénykönyv in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 322–44. További irodalom a Ptk. társadalmi-gazdasági jelentőségéről pl. a kodifikációt vezető Vékás Lajostól: Egy új polgári törvénykönyv történelmi időszerűségéről. *Magyar Tudomány*, 2011/12., illetve *Fejezetek a Polgári Törvénykönyv keletkezéstörténetéből*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018, valamint Sárközy Tamás: Gazdasági jogunk az új Ptk. után. *Jogászegyleti Értekezések*, 2014/2., ill. A Polgári Törvénykönyv közpolitikai vonatkozásai. A Szalma László tiszteletére kiadott kötetben. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2018.

⁵⁴ Lásd Gönczöl Katalin: A büntetőpopulizmus. *ÉS*, 2013. szeptember 6. Átfogó bírálatát ennek a populizmusnak lásd Nagy Ferenc: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*. Akadémiai, Budapest, 2013.

„lacafacázni”, börtönbe velük, az igazi büntetés csak a börtön. Felújul a „*talio*” *elv*, a halálbüntetés alkalmazása össznépi követelésként ciklikusan ugyan, de állandóan megjelenik a közvélemény-kutatásokban.

Ezt a tendenciát jól tükrözi a 2012-es büntető törvénykönyv, illetve a 2017-es büntetőeljárás törvény. Az elsőnél már majd öt éves gyakorlatról tudunk beszámolni, az új Be. viszont 2018. július 1-jén lépett csak hatályba. De a szigorítást jól tükrözi a 2012-es szabálysértési törvény is az elzárás intézményének erősítésével, amely ezzel a kisebb, ún. megélhetési bűnözésnél kívánt erősebben fellépni. (Az elzárás egyébként a szabálysértési jogból átkerült a Btk.-ba is – 50–90 nap.) A kriminológusok többsége szerint viszont hatékonytalan a rövid idejű szabadságvesztések szaporodása, amelynek következtében bár az ismertté vált bűnözés a harmadik Orbán-kormány időszakában jelentősen csökkent, a börtönpopuláció nem lett kevesebb, a börtönzsúfoltság fennmaradt (2017-ben a büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége 130 százalék volt).

A szigorodás alapvető tényezői Nagy Ferenc, illetve Tóth Mihály munkái alapján a következők:

- a) szelektív módon csökkent a büntethetőség alsó korhatára 14 évről 12 évre;
- b) a jogos védelem lehetőségének kiszélesítése, azaz az önvédelmi jog alkotmányos deklarációja (V. cikk) alkalmazásának megkönnyítése;
- c) a bűncselekmény előkészítésének sok esetben önálló bűncselekménnyé nyilvánítása;
- d) a tényleges életfogytiglan intézményének bevezetése;
- e) az ún. három csapás törvény a visszaesők elleni „keményebb” védelem érdekében;
- f) az elévülés szabályai szigorodtak, a halmazati büntetésre és az összbüntetésbe foglalásra vonatkozó rendelkezések;
- g) csökkent a szabadságvesztés felfüggesztésének lehetősége, és sok esetben emelkedett a kiszabható büntetések felső határa;
- h) szaporodtak („futószalagon” – Tóth Mihály) a speciális bűncselekményi tényállások azon bűncselekményeknél, amelyek a hagyományos bűncselekmény tényállásokba is belefértek volna (pl. csalás), ezek önálló bűncselekményként kerültek be a Btk.-ba (pl. a sportnál a fogadási csalás igen széles körű tényállással, amelybe az ún. sima, tehát anyagi előny elfogadása nélküli ún. bunda is belefér).⁵⁵

⁵⁵ Az új Btk. általános elemzését lásd Hollán Miklóstól: Az új Büntető Törvénykönyv in: *A magyar jogrendszer állapota*, i. m., 344–84.

Véleményem szerint a büntetőjog szigorítása a második és a harmadik Orbán-kormány időszakában alapvetően indokolt volt, alkalmas a lakosság közérzetének javítására, arra, hogy a lakosság biztonságérzete javuljon. Bár a direkt összefüggés nyilván vitatható, a bűnözés látványos csökkenése – 2017-ig öt év alatt az ismertté vált bűncselekmények száma 30 százalékkal csökkent, 470 ezerrel 290 ezerre – szerintem ezeknek a szigorításoknak is köszönhető (a rendőri létszám jelentős emelkedése mellett), és természetesen ebbe az eddig nem tárgyalt büntetőeljárás változások is közrehatottak. Ugyanakkor ezen változtatások egy része *marketing-büntetőjogot*, „büntetőjogi látványkonyhát” (Tóth Mihály) jelent, ún. szimbolikus – azaz tisztán propagandacélokat szolgáló – büntetőjog kialakulását jelenti, amelyet a szakma erősen kifogásol.⁵⁶ Például a gyerekbűnözés gyermekvédelmi közigazgatási eljárás keretében is kezelhető lett volna, és 2017-ig 17 év alatti gyerekek esetében a legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója szerint öt év alatt összesen három elmarasztaló ítélet született tizenhét vádemelés mellett. Vagy miért nem lehet az életfogytiglani szabadságvesztés büntetést 40 év után bírósági úton felülvizsgálni (a szabadlábra helyezés ez esetben bírói mérlegeléshez kötött lenne a nagyjából 70–80 éves, több évtizedes elzárás után nyilván gyenge fizikai állapotban lévő embereknél), és miért kell legfeljebb az államfői kegyelmi döntéstől függővé tenni (kötelező kegyelmi eljárás), ami viszont a bírói úttól való elvételt jelent, és így az Európai Emberi Jogi Bíróság nem is fogadja el. Ezek csak demonstratív, az állami büntetőhatalom erejének deklarálására alkalmas rendelkezések, tényleges haszonnal a bűnüldözésre nézve nem járnak. Ugyanakkor tény, hogy a közrend Magyarországon megszilárdult, a *közbiztonság európai összehasonlításban igen jónak mondható*, a bűnözés látványosan csökkent például az autólopásoknál, az erőszakos cselekményeknél.

A 2017-es büntetőeljárás kódex is beleillik a szigorítási irányvonalba, emellett sok tekintetben behozza az angol–amerikai büntetőjog intézményeit (egyezség), továbbá jelentős mértékben beépíti az új technológiai eszközöket (elektronizáció stb.) is a büntetőeljárásba, emellett jelentősen megnöveli a sértetti jogokat. Az új Be. legfontosabb újdonságai a következők:

- a) lehetőség szerint az állam büntetőigénye érvényesítésének felgyorsítása, a büntetőeljárások időszerűségének javítása, pl. a bíróság elé állítás megkönnyítése az ún. egyezségi eljárás bevezetésével (ez nem azonos a már korábban bevezetett vádalkuval). E körbe tartozik az ülnökök részvételének kivételre szorítása is;

⁵⁶ Lásd Tóth Mihály: Morális deficit és paternalizmus. Régi-új irányok a hazai gazdasági bűnözés határain. *Kriminológiai Közlemények*, 2018/77.

b) a nyomozati szakasz két részre osztása, nevezetesen a felderítési és a vizsgálati szakaszra, az ügyész pedig az ügybe csak a gyanúsítást követően avatkozik be;

c) szélesedett a „leplezett” (titkos) eszközök felhasználása a büntetőeljárársban;

d) egyértelműen kimondatott, hogy a vádért kizárólag az ügyész felel, a vád bizonyítása – nem a bíróság, hanem – az ügyész feladata.

Kadlot Erzsébetnek szerintem igaza van abban, hogy az új Be. csökkentette a védelem lehetőségeit, erősítette az ügyész helyzetét, és gyengítette a védő jogait mind a nyomozati, mind a bírósági tárgyalást előkészítő szakaszban, bizonyos mértékben sértve a vád és a védelem ún. ügyfélegyenlőségének elvét. Természetesen ez összefügg az eljárások további felgyorsítására irányuló lakossági és ezáltal média-, illetve politikai igénnyel. Ez elvileg helyes törekvés, de a gyorsaság oltárán nem szabad feláldozni a jogállami védelmet, lerontani az ártatlanság véelme klasszikus büntetőjogi elvét.⁵⁷

Ami pedig a külön törvényben szabályozott *büntetés-végrehajtást* illeti, amit e körben jogállamisági szempontból kifogásolnak (ez elméletileg jogos is), az a nyomozást folytató rendőrség és a büntetés-végrehajtási állomány egy minisztériumhoz kerülése. E téren azonban az ügyészség nem lebecsülendő erőfeszítéseket tett felügyeleti tevékenységében a fogvatartottakkal való méltányos bánásmód biztosítására. E körben az elsődleges feladat a zsúfoltság csökkentése, ezen túl az intézményes garanciák általában rendelkezésre állnak, bár a civil szervezetek utóbbi időben történt kizárása a büntetés-végrehajtási intézetekből természetesen nem helyes a büntetés-végrehajtásban. Nyilván a zsúfoltság új börtönök építésével (ez viszont anyagi eszközöket igényel, amely más társadalmi céloktól visz el erőforrásokat), illetve a szabadságvesztés büntetés kiszabásának csökkentésével (ez viszont társadalmi ellenállásba ütközik) érhető el, főleg a rövidebb tartamú büntetéseknél. Mindenesetre a kormányzat 2017. január 1-jével bevezette az Emberi Jogi Európai Egyezményt sértő fogvatartási körülmények miatti *kártalanítási eljárást*, és új jogorvoslati formát is intézményesített a zsúfoltság miatti panasz formájában. Ezzel a magyar kormányzat alapvetően eleget tett az Európai Emberi Jogi Bíróság igényeinek.⁵⁸

Ami valóban visszas, az a *büntetőjog politikai célokra való esetleges felhasználása*. A büntetőjogra persze törvényszerűen hatnak a nemzetközi, illetve

⁵⁷ A 2017-es büntetőeljárás törvény általános értékelését lásd bírósági oldalról: Kónya István: Kúriai szemmel az új büntetőeljárás törvényről; ügyvédi oldalról: Kadlot Erzsébet: A hatékony védelemhez való jog újragondolása. Mindkettő az *Ügyvédek Lapja* 2017/6. számában.

⁵⁸ Lásd erről Lajtár István: A jogállami büntetés-végrehajtás és annak ügyészi kontrollja az elhelyezési körülmények ellen. *Jogászegyleti Értekezések*, 2017/8.

nemzeti társadalmi-politikai tendenciák, így pl. a nőekkel szembeni erőszakos zaklatás közfigyelem körébe kerülése. A Btk.-ban is átfogóan felülvizsgálták és újraszabályozták ezt a bűncselekményi kört (szexuális visszaélés, kényszerítés, erőszak).⁵⁹ Ami azonban veszélyesebb tendencia, hogy részben a hivatali visszaélés, részben hűtlen-hanyag kezelés vádjával mesterségesen kiemelnek akár évtizedek előtti részcelekményeket, és ezzel kapcsolatban büntetőeljárásokat indítanak. Ezt nevezi Tóth Mihály „sokszor nem is leplezett politikai felhanggal” folyó eljárásoknak, a *hűtlen kezelés*, *„másodvirágzásnak”*.⁶⁰ Ezek az eljárások vagy elhalnak már az ügyészi szakaszban, vagy ugyan megtörténik a vádemelés, de a bíróság menti fel a vádlottakat, illetve sújtja csak nevetségesen csekély mértékű büntetéssel (büntetésnek tulajdonképp nem is minősíthető „megrovás”, csekély mértékű pénzbüntetés). Ezekben az esetekben tehát vagy egyáltalán nem történt bűncselekmény, vagy a súlya olyan csekély, hogy társadalomra veszélyessége nem állapítható meg. Az ilyen *mesterségesen bűncselekményekké* minősített eljárásokat szerintem az ügyészségnek nagyobb mértékben kellene meggátolnia, ugyanis ez a jogállamiságot veszélyeztető „perlési politizálás” terméke. A büntetőjog nem válhat a politikai bosszú, a politikai lejárata eszközévé – lásd pl. a volt honvédelmi miniszter (Juhász Ferenc), a volt külügyi államtitkár (Feksz Márta) vagy a volt igazságügy-miniszter (Dávid Ibolya) „bűnügyét”. Nem szabad elfelejteni, hogy egy több évig folyó büntetőeljárás – még ha felmentéssel zárul is – korábbi tisztességes pályafutást, emberi életet tesz tönkre, és ebből a szempontból nem elfelejtendő, hogy egy elvadult politikai közegben mindenki sorra kerülhet. Rontja a kormányzás hitelességét, ha a társadalomban olyan gyanú alakul ki, mely

⁵⁹ Ennek a problémának az első nyilvános megjelenése Magyarországon Kiss László úszóedző ügye volt 2016-ban, majd az amerikai Weinstein-ügy Európába való átkerülése után a „Dobd fel a disznót” mozgalom jegyében Marton László 2017-es meghurcolása. Előbbinél egy rég elévült, 40 évvel ezelőtti bűnügyet melegítettek fel (lásd erről Sárközy Tamás: Átalakulások – átváltozások – átrendeződések. *Mozgó Világ*, 2017/4.), a másodiknál pedig az erkölcsi vád az „áldozat” egy évtizedekkel ezelőtti állítólagos bemondásán alapult. Közben elhalványult a jogi alapprobléma, tudniillik a magyar Országgyűlés ideológiai okokból nem hajlandó ratifikálni a nők fokozottabb védelmét szolgáló isztambuli nemzetközi egyezményt. A kezdeti lendület után – amit egyébként a Kiss-ügynél Aczél Endre és Friderikusz Sándor, illetve Bayer Zsolt és Csintalan Sándor is kifogásolt – ez a „mozgalom” egyelőre nálunk elhalt (a Kiss-ügyben főleg az MSZP politikusi – Gál J. Zoltán, Bangóné Borbély Ildikó – tevékenykedtek a negyven évvel előtti áldozat kéretlen védelmében), de bármikor feléledhet (lásd erről Stumpf András cikkét a *Heti Válasz* 2017. december 14-i számában), tudniillik így lehet visszajönni valamilyen okból sértett embereknek a képernyőre. Természetesen a tényleges szexuális zaklatás, erőszak alkalmazása nem eltűrendő, szankcionálandó.

⁶⁰ Lásd Tóth Mihálynak a *Kriminológiai Közönyben* megjelent, már hivatkozott tanulmányát.

szerint az adóhatóság, a rendőrség, sőt akár az ügyészség is politikai küzdelem eszközüvé válik. Ennek a látszatát is el kellene kerülni.

6. A jogalkalmazás jogállamisága

6.1. A jogalkotásban a jogállamiságnál taglaltak egy része átcsúszik a jogalkalmazás területére.

A kormányzás egyértelmű törekvése az ún. *bírói hatalom csökkentése*. A klasszikus montesquieu-i elvek szerint a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnál egyenrangú hatalmi ág az igazságszolgáltatási hatalom, a bíróság. Ugyanakkor a magyar kormányzás szerint – a már kifejtettek alapján – a törvényhozó hatalom *erősebb* a bírói hatalomnál, amely persze független, de nem lehet „társkormányzó”. Véleményem szerint ez az érvelés nem a „normál” bírósággal, hanem *csak az Alkotmánybírósággal* szemben (illetve a nemzetközi bírói fórumokkal szemben) vethető fel.⁶¹ Ugyanakkor a kormányzat állandósult jelleggel igyekszik a bírói jogalkalmazás lehetőségeit csökkenteni. Ez főleg részben egyes kényes ügyek bírói hatásköréből való elvonásában (pl. az állami szektor említett csődügyei), részben a bírói jogértelmezés lehetőségeinek Alaptörvényben foglalt korlátok közé szorításában nyilvánul meg. Ez a tendencia viszont aligha helyes.

Az utóbbi tekintetében az első fecske a középérték szerinti büntetés kiszabásának főszabálykénti kimondása volt,⁶² majd folytatódott az Alaptörvény 28. cikkével, és végül még erősebb formában megjelent az Alaptörvény hetedik módosításában. Az Alaptörvény 28. cikke jelenleg hatályos szövege a következő: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összefüggésben értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indoklását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szorgalmaznak.” (Ebből a hárommondatos szövegből a második mondat származik a hetedik Alaptörvény-módosításból.)

A hetedik Alaptörvény-módosításra nyilván azért került sor, mert eddig az Alaptörvény 28. cikke nem okozott változást a bírói gyakorlatban.

⁶¹ Chronowski Nóra „Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény” című hivatkozott tanulmányban vitatja a törvényhozó és a bírói hatalom közötti hierarchikus viszonyt (14.).

⁶² Lásd Fézsi László: A középérték értékének dilemmája. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/2.

A bevezetett újdonság pedig erősen szakszerűtlen, mindenekelőtt azért, mert az alkotmánymódosítással párhuzamosan nem módosították a jogalkotási törvényt (homályos utalás van ennek szükségességére a törvényi indoklásban). Aki ugyanis ismeri a jogalkotást, az tudja, hogy

a) a rendeleteknek, sőt a legtöbb törvénynek nincs is preambuluma;

b) számos törvénynek – ez alól kivételek a korábban ismertetett nagy kódexek, pl. Ptk., Pp. – nincs is általános és részletes indoklása, vagy sokszor akár tíz paragrafust is együtt, semmitmondóan indokolnak a különböző törvények. A jogalkotási cél eddig éppen fordított volt: lehetőleg minél kisebb mértékben derüljön ki a törvény célja;

c) a törvények miniszteri indoklása a törvény Országgyűléshez való benyújtása előtt készül, a törvényszöveg viszont a parlamenti vita során gyakran erősen módosul, a módosított szöveghez pedig az indoklást általában nem igazítják, mivel erre se idő, se kapacitás nincs.

Az Alaptörvény hetedik módosításának indoklása igyekszik is enyhíteni a bírói hatalomba való törvényhozási beavatkozást (mivel az Alaptörvénybe iktatták be, ez alkotmánybírói úton nem támadható), mert kimondja, hogy ez a rendelkezés nem érinti az Alkotmánybíróság gyakorlatát, illetve a Kúria jogértelmezését, pusztán csak „értelmezési segédlet”, és nem a jogértelmezés kizárólagos módszere. Az Igazságügyi Minisztérium pedig iránymutatást dolgozott ki a törvények indoklása színvonalának emelésére, és szükségképp a jogalkotási törvény módosítását is igényli.

6.2. Több közíró szerint a Fidesz (a kormányzat is) 2017-től „egész pályás letámadást” indított a ciklus végén a bírósági szervezettel szemben, beleértve a Kúriát is. Mindennek alapja pedig a *nép igazságérzete*, illetve annak feltételezése, hogy „Justitia balra húz”.

A népszuverenitási felfogásból következik, hogy a nép igazságérzetének – amelyet a politika közvetít – meg kell előznie a pozitív jogot, a „parttalan jogászkodást”. Ezen igény szerint tehát a bíróságok ne pusztán jogot, hanem igazságot szolgáltatassanak. Ebből következett 2015-től a kormányzat egyre erősödő kritikája a bíróságok működésével szemben – elsőfokú felmentő ítélet a vörösiszap-ügyben, a szerintük kirívóan enyhe ítéletek a Hagyó-perben, a Biszku-perben, a korábbi rendőr tábornokok elleni perben (a tábornokok perében egy kivétellel mindenkit felmentettek, plusz egy pénzbüntetés). Olyan nyilatkozatok hangzanak el a kormányzati vezetők részéről, hogy „gyalázatos ítélet”, „a Kúria az emberekkel szemben a bankok pártján állt”, „a bíróság ítéletével megsértette a kommunizmus, illetve a 2006-os rendőrterror áldozatait” stb. Egy, a kormány számára polgári ügyben hozott kedvezőtlen kúriai jogerős ítélet után a kancelláriaminiszter 2017-ben azt mondta, hogy

az ilyen típusú (adaivédelmi stb.) ügyek mindig ugyanazon tanácselnökhöz kerülnek a Kúrián (a szakosítás miatt meghatározott ügycsoportok valamenynyü ügye ugyanazon tanácshoz kerül, nem a Kúria elnöke szignálja ki), aki pedig korábbi személyi ügye miatt (megszűnt a Legfelsőbb Bíróság elnöke lenni) „haragszik a kormányra”. (?) Orbán Viktor pedig a 2018-as választások után úgy nyilatkozott, hogy a Kúria elvett egy mandátumot a Fidesztől, ugyanakkor ténylegesen a mandátumot a Nemzeti Választási Bizottság vette el (ha egyáltalán elvételtől lehet beszélni), és a Kúria csak helybenhagyta ezt a döntést, mert az OVB jogszabály-értelmezését nem találta törvénysértőnek. Egy ilyen legfelsőbb bírósági döntést úgy értékelni, hogy a Kúria nem nőtt fel intellektuálisan a feladatához, rendkívül sértő a kormányzat részéről.

A legdurvább kirohanás egyébként a Fidesz egyik „ütőemberétől”, Budai Gyulától származik: „Minden bíró komcsi.” És ezt az állítást – meglehetősen visszafogottan – csak Darák Péter és Handó Tünde utasította vissza, az igazságügy-miniszter sajnos szótlán maradt. (Rögtön fel is roppent a rémhír a csoportos újabb bírónyugdíjazásról.)

A kormányzati kommunikáció szerint „az emberek szemében” a bíróságok és általában az egész igazságszolgáltatás elvesztette a tekintélyét. Ezt az állítást a sajtóban közzétett statisztikákkal szemben a *Magyar Idők* és a *Magyar Hírlap* számos cikke terjesztette. A sajtóban sokszor erős a jogalkotással kapcsolatos bírálat, mégpedig ciklikusan, hol halkul, hol erősödik (2017 második fél évétől határozottan erősödött).

Ezzel szemben egyértelmű közvélemény-kutatások szerint a bíróságok tekintélye jóval nagyobb, mint az Országgyűlésé, a korrupciómentesség mértékében is a bíróságok állnak a legjobb helyen. Az Országos Bírósági Hivatal jelentősen javította a bírósági infrastruktúrát, az ügyszámlát (amely korábban lényegében csak Budapesten és Pest megyében volt jelentős) mintegy 20 százalékkal csökkent. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportokat állított fel a bírósági jogalkalmazás-jogszabály-értelmezés egysége biztosítása érdekében. A bírósági ügyek viszonylag gyors elintézése terén Magyarország az unió tagállamai között az *élmezőnyben áll*. Nyilván néhány ún. kiemelt ügyben, a rendkívül komplex, tíznél több vádlottas, politikailag érzékeny eljárásokban – lásd a vörösiszap- vagy az ún. Sukoró-ügyet – valóban megállapítható a jogerős ítélet kifogásolható többéves elhúzódása, de most már általában nem jellemző a jogerős ítélet meghozatalának indokolatlan, tartós elmaradása, ez Magyarországon egyértelműen az Európában türeendő-tűrhető káló alatt marad.

Úgy gondolom, hogy ez a politikai, illetve „médiakörnyezet” a bíróságok szerepkörének félreértelmezéséből következik. Már Deák Ferenc megmondta

volt: teljes igazságot csak az Isten tud szolgáltatni, a joggyakorlat a jogszabályokat alkalmazza, tehát közvetlenül „csak” jogot alkalmaz. Ez a bíróság dolga. Természetesen a „jogszolgáltatás” – azaz a jogalkotás és a jogalkalmazás – során törekedni kell az igazságosságra, de a materiális igazság sajnos egyes esetekben nem érhető el jogi eszközökkel.

A bíróság csak *jogi igazságot* tud szolgáltatni, az pedig az, amit a jogerős bírósági ítélet tartalmaz. Ezt az alaki („jogi”) igazságot persze lehet kritizálni társadalmi-erkölcsi szempontok alapján, de a bíróság nem tehet másként. A jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak egyaránt az objektív igazság kiderítésére kell törekednie, ez azonban nem mindig lehetséges, mégpedig alapvetően a *bizonyítási teher* miatt. Polgári perben aki állít valamit, annak azt bizonyítania kell, és hiába van igaza (pl. hogy ő pénzt adott kölcsön), ha ezt nem tudja bizonyítani – pl. tanúkkal –, úgy elveszíti a pert (mert esetleg a kölcsönt felvevő letagadja a kölcsönt). Büntetőügyekben pedig mindent a vádnak (ügyészség) kell bizonyítania, és ha ez nem sikerül, akkor az esetlegesen objektíven bűnös vádlottat a bíróság felmenti. A bíróság emellett a vádirati tényálláshoz kötött, nem ítélt el valakit azért, amit a vád nem tartalmazott. A közvélemény jelentős része „természetesen” (?) nem fogadja el az európai polgári civilizáció azon évszázados alapelvét, hogy inkább meneküljön kilencvenkilenc bűnös, mint hogy egy ártatlan bűnhődjön. Többen a legszívesebben megfordítanák ezt az elvet: inkább bűnhődjön egy ártatlan, mint hogy kilencvenkilenc bűnös mentesüljön. Ezt a populáris, feltehetően népszerű álláspontot azonban egy civilizált európai polgári államban – éppen a jogállamisági eszme miatt – nem lehet elfogadni.

A jogalkalmazás, a *bíróság nem alkalmas továbbá történelmi-társadalmi igazságszolgáltatásra*, hiába várják el ezt tőle adott esetben a politikában, illetve a tömegkommunikációban. Ha egy volt pártállami vezetőt bíróság elé állítanak az 1956-os sortűzekre való felbujtás vádjával, akkor az emberölések és a politikus különböző dokumentált nyilatkozatai (más cselekedetei) közötti okozati összefüggést a vádnak bizonyítania kell, és ha ez nem sikerül, akkor bizony a bíróság a vádlottat felmenti. De ez messzemenően nem az 1956 utáni gyalázatos megtorlások történelmi igazolása. Mindezt ellenkező irányban jól igazolja a Hóman-ügy is. A jelentős történelemtudós Hóman Bálintot mint a korábbi kormányok tagját a második világháború szörnyűségei utáni társadalmi légkörben 1945-ben népbíróság elé állították, és életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték. 2015-ben a Fővárosi Törvényszék viszont perújítási indítvány alapján felmentette, mivel a „háborúba sodródás elősegítése” címén ellene emelt vádban foglalt cselekményt nem követte el. Ezt az ítéletet a sajtóban általában Hóman rehabilitálásaként értékelték, sőt a perújítási ítélet

alapján még pert is indítottak a Magyar Tudományos Akadémia ellen Hóman akadémiai tagságának posztumusz visszaállítására (a kizárás érvénytelenné nyilvánítása iránt). A felmentő bírói ítélet azonban nem rehabilitálhatja Hómant a történelmi jellegű társadalmi-erkölcsi felelőssége alól, mely korábbi beszédei, írásai, kultuszminiszteri tevékenysége alapján változatlanul *fennáll*. A jogi és az erkölcsi megítélés különbségét jól példázza, hogy Hóman perében azok a polgári tudósok, akik 1945-ben a büntetőperben Hóman mellett tanúskodtak, zömmel erkölcsi okokból megszavazták a Tudományos Akadémián a híres tudós akadémiai tagságtól való megfosztását.

Vagy vegyünk egy másik példát. Ha egy tömegszerencsétlenség esetén nem lehet bizonyítani a vádlottak gondatlanságát a katasztrófa előidézésében, akkor a katasztrófában érintett társaság vezetőit felmentik, függetlenül attól, hogy az érintett gazdasági társaságot mint veszélyes üzemet objektív kártérítési felelősség terheli a károsultak javára, és ezt a bíróság meg is ítéli. Emellett az üzemeltető társaság ellen — mivel nem tud eleget tenni ténylegesen az általa okozott kár megtérítésére — felszámolási eljárás folyik, tehát a tulajdonosok elvesztik vagyonukat. Van tehát szankció, csak nem a közvélemény által kívánt büntetőjogi. A bíróság nem tudja az érintettek, a sértettek, a közvélemény, illetve ehhez igazodva egyes politikusok elszánt megtorlási, büntetési vágyát kielégíteni, sok esetben meg kell elégedni a kártérítésre való kötelezéssel. A polgári jogi szankciókat viszont a közvélemény általában nem tartja valódi büntetésnek.

Ebből a helyzetből adódik a *bíróági ítélezés objektív érdekellentéte* a választók többsége akaratát kielégíteni óhajtó *politikával*, illetve a szenzáció iránti igényt röviden, egyszerűen és gyorsan kielégíteni kívánó *médiával*. A bíróság egy nagy büntetőperben több száz oldalon indokol, elsősorban a peres felek, illetve a fellebbviteli bíróság számára, mégpedig szaknyelven. Ebből csinál egy újságíró — még az ítélet írásba foglalása előtt, a bíró szóbeli indokolása alapján — azonnal, mégpedig köznyelven egy-két bekezdéses cikket, amely sokszor eltorzítja az ítélet lényegét. Handó Tünde az Országos Bíróági Hivatal élén igen sokat tett a bíróságok tömegkommunikációjának javításáért, de ezt az antagonizmust a lényegét tekintve lehetetlen feloldani.

A bíróági eljárás, az állítólagosan bürokratikus jogalkalmazás („jurisztokrácia”) — persze a maga sajátos módján — egyes politikusok állításaival szemben *biztosítja a kellő nyilvánosságot, átláthatóságot, a transzparenciát*. Az elsőfokú ítélet esetleges hibáit korrigálhatja a fellebbezések folytán a másodfok, ha az első- és másodfokú büntetőítélet egymástól a vádlottak bűnössége terén eltér, jön a harmadfok, a legmagasabb bírói fórum, a Kúria. Egy bírót esetleg helytelen ítéletéért a bírói függetlenség elvének fogva (csak

a törvénynek van alárendelve) nem lehet elszámoltatni, felelősségre vonni, de a polgári törvénykönyv rendelkezik az ügyészi-bírói jogkörben elkövetett jogsértésekért való kártérítési felelősségről. Emellett ha egy bíró ítéleteit a magasabb bírói fórum sorozatosan megsemmisíti, ez alapvető befolyást gyakorol a bírói karrierre. Nyomós társadalmi érdek, hogy a bírói eljárások ne húzódjának el, no de ha egy ügyben, mondjuk, három, egymásnak ellentmondó szakvélemény van, a bírónak akár további szakvélemények bekérésével is meg kell kísérelnie az ellentmondások tisztázását, ez pedig időigényes. A bíró ugyanis nem mondhatja, hogy az ellentmondó szakvélemények miatt nem tud dönteni — *döntési szükséghelyzet* áll fenn. A gyorsaság pedig nem vezethet megalapozatlan ítéletekre, az állampolgári alapjogok a büntető-eljárási garanciák alapján való védelme *erősebb érdek-érték*, mint a minél gyorsabb ügyintézés.

6.3. Természetesen a véleménynyilvánítási szabadság folytán a sajtó és a politika is bírálhat bírói ítéleteket, azonban két szempontból is *önkorlátozással* kellene élnie:

a) ha az első- és másodfokú eljárás között folyik a politikai bírálathullám, illetve médiahecckampány az elsőfokú ítélet ellen, az akaratlanul is objektíven befolyásolja a másodfokú jogerős ítéletet, pszichikai nyomásgyakorlást jelent a bíróságra;

b) a közhatalom gyakorlásában részes politikusok — kormánytagok, országgyűlési képviselők, tehát a törvényhozó és végrehajtó hatalom tagjai — szerintem nem támadhatnak nyilvánosan bíróági ítéleteket, mert ezzel részben rombolják a harmadik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás tekintélyét, részben a politikai előnyszerzés (választók kedvében járás) érdekében nyomást gyakorolnak a bíróságokra. Ahogy a Kúria elnöke sem mondhatja egy Országgyűlés által elfogadott törvényre, hogy „*gyalázatos*” jogszabályt alkotnak, úgy egy kormánytag vagy parlamenti képviselő sem mondhatja ezt egy bíróági ítéletről a véleményszabadságra hivatkozva.

Sajnálatos módon — és ez ellentétes a jogállamisággal — a kormányzati kommunikáció sokszor a politikai populizmus szellemében jár el a túl „jurisztikus” eljárásokkal szemben. Nem juthatunk el oda, amit Szilágyi Ákos vizionál: „A nép igazságának semmi köze a formális jogon alapuló igazságszolgáltatáshoz. A nép ítélőszéke (...) nem lacafacázik (...), nem hagyja futni a bűnösöket. Még akkor sem, ha jogilag ártatlanok. Aki pedig ellenáll az igazságszerető nép bölcsességének, aki nem áttall jogi formulákra, az ártatlanság vélelmére, törvényekre, a jogrendszerre, demokráciára hivatkozni, hátráltatni az igazság azonnali kiderítését (...), az magára vessen. Könnyen ő is a vádlottak padján találhatja magát, ott, ahol fakó arccal, megsemmisülten a nép

ellenségei ülnek.”⁶³ Nem juthatunk el odáig, hogy egy nagy tömegszerencsétlenség állítólagos felelőseivel szemben szinte azonnali, akár halálbüntetést is alkalmazzanak (mint egyes távol-keleti országokban), vagy ahogy ezt egy kistelepülés polgármestere mondta a vörösiszap-katasztrófával kapcsolatban egy lakossági fórumon, hogy a nép igazságérzetét az ún. Gauss-görbe alkalmazása elégítené ki. Ez, mondjuk, azt jelentené, hogy ha tizenöt vádlott van, úgy kb. öt vádlottal szemben kellene letöltendő szabadságvesztést kiszabni (egy-kettőnél öt évnél hosszabbat), mintegy ötnél felfüggesztett szabadságvesztést, háromnál pedig pénzbüntetést kellene alkalmazni, no – rendben – kettőt fel lehet menteni, voltaképp jogállam vagyunk. Azért csak nem fogadható el, amit Shakespeare mond *A velencei kalmárban*: „Nagy igazságért egy kis jogtalanság igazán elviselhető.” Ebből az is következik, hogy nemcsak a pénzügyi ismeretek hiánya káros (amelynek csökkentésére az MNB helyesen törekszik), hanem az *elemi jogállami ismeretek hiánya* is. Sokkal nagyobb súlyt kellene helyezni tehát a lakosság, a média és a politika körében való jogi ismeretterjesztésre, tehát az eddigi ez irányú igazságügyi minisztériumi erőfeszítéseket jelentős mértékben erősíteni kellene.

7. Ideiglenes összegzés

A jogállamiság kérdése mind nemzetközileg, mind belpolitikailag az utóbbi években *politikai küzdelmek középpontjába* került, és az indulatoktól terhes kommunikáció meglehetősen megnehezíti e kérdésben a tisztánlátást.⁶⁴ Az aligha lehet kérdéses, hogy a government típusú orbáni kormányzás, a túlcentralizált kormányzás a népszuverenitás jegyében ártéltelmezte a Nyugat-Európában általános jogállami felfogást, gyengítette a kormányzattal szembeni fékeket képező államhatalmi ágakat, az alapvető jogokhoz kötelezettségeket, illetve közösségi megfontolásokat kapcsolt. Az is nehezen vitatható, hogy az 1990–2010 közötti jogállami intézményekhez, illetve gyakorlathoz képest Magyarországon a jogállamiság valóban csökkent, mégpedig nemcsak

⁶³ Lásd Szilágyi Ákos: A populista mesebeszéd morfológiája. A történelem rögtönítélőszéke. *ÉS*, 2009. január 24.

⁶⁴ Teljesen igaza van Kruzslíc Péter Pálnak, hogy a jogállamiság helyzetét elsősorban jogkérdésként kellene megítélni: „A jogállam önmagában nem lehet politikai program vagy akár politikai legitimáció forrása.” Lásd Alkotmányos ellensúly politikai mérlegen: néhány gondolat a jogállamiság elvének jelenkori védelméhez, i. m., 97.

a korábbi túlzásokat szüntették meg, hanem a kormányzás hatékonyságát túlhajtották egyes jogállami garanciákkal szemben.⁶⁵

Különösen károsnak tartom a bíróságokkal szembeni tömegkommunikációs kampányt, illetve egyes politikai vezetők bírósági ítéletekkel szembeni politikai megnyilvánulásait – pl. bírói önkényre hivatkozás, vagy méltatlan támadások egyes bírók ellen (például Kárpáti Magdolna, Mészár Róza) a férjeik miatt. Tudomásul kell venni, hogy adott társadalmi-gazdasági konstrukciókat különböző módon lehet jogilag értékelni. Példaként hoznám fel, hogy a nagyjából azonos gazdasági és jogi alapokon álló magyar és horvát jogrendszerben a devizahitelezést másként és másként kezelte a magyar, illetve a horvát törvényhozás, illetve bírósági gyakorlat. Horvátországban a devizakölcsön-szerződések jelentős részét a horvát legfelsőbb bíróság a fogyasztók nem megfelelő tájékoztatása címén érvénytelennek nyilvánította, ezzel viszont jóval nagyobb terhet rótt a bankokra, mint a magyar törvényhozás, illetve bírói gyakorlat.

A fejezetben ismertetett negatív tendenciák ellenére a magyar jogállamiság nem szűnt meg, és Szilágyi Ákossal szemben úgy gondolom, hogy a megalapozott kritikától függetlenül nem ment végbe a „szabadságjogok több hullámban zajló teljes körű visszaszorítása” sem.⁶⁶ Szerintem a magyar jogrendszer – amelynek átalakítása nemcsak negatív jegyeket hordott, hanem az új kódexek révén jelentős előrelépést jelentett, mégpedig a magyar jogászság jelentős bevonásával – *belefejt az uniós standardba*.⁶⁷ Eltúlzott ezért szerintem a Sargentini-jelentésben foglalt „vád”, szerintem nincs alapja a jogállami értékek megsértése miatt Magyarország unióban való szavazati joga felfüggesztésének. Annak, aki egy kicsit is otthon van ezen a területen, nyilván *abszurd* a magyar jogrendszer többi volt szocialista ország jogrendszerénél gyengébbnek minősítése akár jogállami szempontból is. A magyar jogászság szinte teljes egységben elutasítja Láczi András azon véleményét, mely szerint „az olyan fogalmak, mint »emberi jogok« és »alapértékek«, nem egyebek, mint egy ideológia, egy világnézet vágyainak politikai akarattá gyúrt szimbólumai”. (*Egy rektor naplója*, VII. rész)

⁶⁵ Lásd Borbás Mária: A hatékony állam győzelme a jogállam felett? I–II. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/1. és 2.

⁶⁶ Lásd ezt az ellentétes állítást Szilágyi Ákos *Megjárt szott diktatúra* c. cikkében. *168 Óra*, 2017. február 9.

⁶⁷ Ezért sem értek egyet Lakner Zoltán Trócsányi László igazságügy-miniszter személyét élesen támadó írásával (Mindenne van ember, *168 Óra*, 2018. június 21.). Nyilvánvalóan bírálható az Igazságügyi Minisztérium 2014 és 2018 közti tevékenysége, ugyanakkor nem helyes a kétségtelen eredmények eltagadása.

IX. FEJEZET

Unortodox gazdaságpolitika a harmadik eredeti tőkefelhalmozás jegyében

1. Gazdasági eredmények – kérdőjelek

1.1. A government típusú kormányzáshoz, a jó és erős állam felfogáshoz hozzátartozik ha nem is az államkapitalizmus (Csillag István), ha nem is valamilyen „színelt kapitalizmus” (Gyurgyák János), de valamifajta *félállami-félpiaci gazdasági rendszer* kialakítása. A Fidesz-kormányzat 2010-ben a Nemzeti Együttműködés Rendszerének meghirdetésekor nyíltan deklarálta, hogy újraformálni kívánja a gazdaságot, mégpedig „*közpénzügyi megújulás*” keretében *gazdaságpolitikai modellváltást* fog végrehajtani, el kíván térni a Világbank–Valutaalap neoliberais gazdaságpolitikájától.¹ Matolcsy György vezetésével 2010-től kezdve megkezdődött az ún. unortodox gazdaságpolitika végrehajtása, amely – erről tanúskodik Matolcsy György 2018 tavaszán nyilvánosságra hozott 12 pontja – egységes terv, *tudatos stratégia* alapján folyt, jórészt megvalósult, és átnyúlik a negyedik Orbán-kormány ciklusára is.² Aligha vitatható, hogy ez a stratégia *jelentős sikert* hozott, még akkor is, ha ehhez hozzájárult a 2010 után egyre jobban kibontakozó *nemzetközi* (és ezen belül európai, főleg német) *gazdasági boom* (azaz a Fortuna), valamint az igen jelentős európai uniós támogatások is. A gazdasági fejlődés egyértelműen látszik, és ez kétségtelen még akkor is, ha a most már igen jelentős magyar gazdasági növekedéshez *kérdőjeleket* lehet hozzáfűzni. Utalok itt elsősorban például a magyar *versenyképesség* gyengülésére a szomszéd államokhoz képest. Nem véletlenül utal Matolcsy György is utolsó pontjában arra, hogy most kell kezdődnie a versenyképességi-felzárkózási fordulatnak, és a kormányzatban is egyre nagyobb jelentőséget kap a Varga Mihály által vezetett Nemzeti Versenyképességi Tanács. Az is nyilvánvaló, hogy az országban *nőtt a makrogazdasági pénzügyi stabilitás*, és ez nem egyoldalú kormányzati állítás, hanem elismeri a Világbank–Valutaalap, valamint a ciklus végén a jelentős

nemzetközi hitelminősítők is, amelyek megszüntették Magyarország befektetések szempontjából bővli kategóriába való besorolását, és megkezdődött „felminősítésünk” (bár persze azért egyelőre a különösen ajánlott befektetési kategóriába sem kerültünk). Ugyanakkor nem egyszerűen „zsákcuccban tart diadalmenetet” (Tölgyessy Péter) a kormányzat.

Az első lépés az új típusú gazdaságpolitikában az *adóreform* volt, amelyet Szapáry György a szolidaritási elv adópolitikában való érvényesítésének nevez,³ mégpedig részben folyamatosan, részben új bevételi források megteremtésével, hogy a költségvetési egyensúly ne boruljon fel. Sőt (ez Matolcsynál a harmadik lépés) a költségvetési helyzet 2013-ra oly mértékben javult, hogy végre – és ez mindenki szerint rendkívül pozitív – *kikerültünk az EU túlzottdeficit-eljárása hatálya alól*. Mindez feltételezte az ún. jelentős jövedelemtermelő ágazatok (ún. extraprofit – egy marxista fogalom újraélesztése) erősebb bevonását a közteherviselésbe alapvetően szektorális különadók (bank, energetika, telekommunikáció, hipermarketek) útján, illetve a magánnyugdíj-pénztárak vagyonának elvonásával. (A különadók egy része azóta csökkent vagy megszűnt, a tranzakciós illeték ugyanakkor egyelőre még fennmaradt.) A másik törekvés a tág értelemben vett *munkát terhelő adók* háttérbe szorítása és a *fogyasztási-forgalmi adók növelése* volt. Alacsony személyi jövedelemadó, társasági adó (a távlati cél a ciklus végén már a személyi jövedelemadó 10 százaléka alá szorítása lett), viszont igen magas áfa (a ciklus végére azonban már bizonyos kisebb forgalmiadó-csökkentésre is sor került).

Az *adóigazgatás* jelentősen egyszerűsödött, köszönhetően a sikeres elektronizációnak is, egyszerűsítések, bizonyos átalányadók (ekho stb.) pedig jelentősen hozzájárultak a *szürkegazdaság részleges kifizérítéséhez* (ezt elősegítette az adóhatósághoz bekötött pénztárgépek elterjesztése is). Ugyanakkor még mindig sok a különféle „kis adó” (megközelítően ötven ilyen adófajta van), és az is tény, hogy a ciklus alatt néhány esetben felbukkant az „*adófégyver*” (célzott adóellenőrzések politikai összefüggés gyanújával), illetve a különböző kétes adóamnesztiák is (tegyük hozzá: utóbbival azért elég sok állam kormánya operál).⁴ Az is felvethető, hogy szaporodtak a vitatható „politikai”

¹ Lásd erről Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Kairosz, Budapest, 2017; Lentner Csaba: *Rendszerváltozás és pénzügypolitika*. Akadémiai, Budapest, 2016; *A magyar út – célzott jegybankpolitika*. MNB, 2017.

² A 12 pontot Matolcsy György a *Magyar Idők* 2017. december 16-i számában ismertette, amely egyébként az unortodox válságkezeléstől eljutott az „új merkantilizmushoz”.

³ Lásd Szapáry György: Fordulat a magyar gazdaságpolitikában a világválság után in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 388–95., továbbá Domokos László: Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve. *Polgári Szemle*, 2015/4–6.; Kolozsi Péter Pál – Lentner Csaba – Parragh Bianka: Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon. *Polgári Szemle*, 2017/4–6.

⁴ Lásd Deák Dániel: Adóamnesztia és a részrehajló állam. *Közjogi Szemle*, 2013/9., továbbá László Géza nyilatkozatát a *Magyar Narancs* 2017. december 14-i számában *Robin Hood nyilatkoitól... Miért maradtak velünk a különadók?* címmel.

adókedvezmények, ezek közül elsősorban a tao-rendszert említeném, amelynek mértéke szerintem a ciklus alatt aránytalanul megnövekedett, és így túlzottan csökkentette a költségvetési bevételeket. A költségvetés „megkárosítása” körébe tartoznak továbbá a nyilvánvalóan túlárzott állami beruházások, valamint a felesleges presztízisberuházások költségei. Ugyancsak az adórendszer túlpolitizálása körébe tartozik a 2018 nyarán az ún. bevándorlást támogató szervezetekre kiszabandó 25 százalékos különadó (amit aligha valószínű, hogy az Európai Bíróság előtt meg lehet védeni, de az is előfordulhat, hogy egy ilyen típusú diszkrimináció a magyar Alkotmánybíróság tagjai többségének is sok lesz). Ezzel ellentétesen persze az indokolatlan pénzügyi támogatások csökkentésére is sor került. Ezek közül persze sokat vitattak – így például Illés Zoltán korábbi fideszes környezetvédelmi államtitkár úgy nyilatkozott, hogy szerinte megadóztatják „a napot, a szelet meg a meleg vizet is”.

A kormányzat a Matolcsy által *államháztartási fordulatnak* nevezett lépés után, 2013-tól folyamatosan képes volt a hiánycélt tartani a teljes ciklus alatt, és a *költségvetési fegyelem* általában megfelelőnek mondható. „Természetesen” előfordultak – zömmel a Költségvetési Tanács által szolidan kifogásolt – szabálytalanságok, pl. a források más célra való felhasználása, mint amire a költségvetésben eredetileg szánták (szóvá tették például a zöldek a parlamenti ülésekre szánt összegek másra – kifogásuk szerint cipőtisztító gépek beszerzésére – fordítását), a tartalékok sokszor már az év közepére kimerültek, a költségvetési törvényt év közben többször ad hoc módosították, sőt mivel a jövő évi költségvetést az előző év közepén elfogadják, ez a módosítás sokszor már az év kezdete előtt megtörténik. Félreértés ne essék, a vállalkozók kockázatvállalása szempontjából pozitív a költségvetésnek nem decemberben, az utolsó pillanatban, hanem már az év közepén való elfogadása, már csak azért is, mert a költségvetéssel együtt a jövő évi adótörvényeket is elfogadják. De akkor a költségvetés legyen az eddiginél stabilabb. Romhányi Balázs emellett felrója, hogy szerintem csekély a költségvetési átláthatóság, csekély az érdemi költségvetési vita, kevés a teljesítmény-, illetve tényinformáció, összehasonlítható a költségvetésért való parlamenti és kormányfelelősség. Romhányi hiányolja a költségvetésben az állami önkorlátozást és a távlati költségvetési tervezést, pedig szerinte ez a jó költségvetés kelléke.⁵ (A már eddig elmondottaknál

⁵ Lásd Romhányi Balázs: A köztársaság vagy a bolondok hajója. Az ország hosszú távú érdekeit szolgáló költségvetési rendszer kialakítása in: *Hegymenet*, i. m., 265–83. Ellentétesen Kovács Árpád: Szabályalapú költségvetés: út a költségvetési stabilitáshoz. A magyar megoldás. *Polgári Szemle*, 2016/4–6. vagy Lentner Csaba: Az adórendszer és a közpénzügyek egyes elméleti, jogszabályi és gyakorlati összefüggései. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/11.

fogva persze az orbáni kormányzás lényegével ütközne bármely önkorlátozás a költségvetési területen is.)

Az ország *külső gazdasági sérülékenységének csökkentésére* irányult az államadósság fokozatos csökkentése és belső szerkezetének átalakítása (az államadósság devizaarányának átrendezése). Az államadósság mértékét különböző módon mérik, de az kétségtelen, hogy csökkent (a kritikusok szerint jobban is csökkenhetett volna), és kérdéses, hogy a paksi beruházás hogyan fog hatni az államadósságra. Matolcsy 2013-ra teszi *mind a monetáris, mind a hitelezési, mind a növekedési fordulatot*. A jegybank az alapkamatot folyamatosan csökkentette, megkezdődött az MNB növekedéshitel-programja, amelynek keretében 40 000 kis- és középvállalkozás 2800 milliárd forint hitelhez jutott. A gazdasági növekedés általában jellemző volt a harmadik Orbán-kormány ciklusára, 2018-ra fokozatosan eljutottunk a 4 százalék feletti GDP-növekedéshez. A kritikusok ugyanakkor felvetik, hogy mindez eléggé *alacsony termelékenységi színvonalon* történt, gyenge az elmunka hatékonysága (ezt lényegében Varga Mihály és Palkovics László 2018 nyarán Tusnádfürdőn elismerte), ezért többen profetizálják, hogy ez a növekedés – amely egyébként több szomszédunknál azért alacsonyabb – a 2020-as években kifulladás, kifutja magát (Csaba László).⁶

1.2. Abban a kérdésben szinte természetesen vita van a magyar közgazdászok között, hogy az *uniós támogatások* milyen szerepet játszanak a magyar gazdaságban. Kormánypárti oldalról részben igyekeznek ennek mértékét csökkenteni, továbbá úgy feltüntetni, hogy ezek a támogatások mintegy *„járnak nekünk”*, hiszen megnyitottuk a piacainkat előttük. Ez az érv hamis: a piacainkat már jóval az uniós csatlakozás előtt, lényegében 1990 körül megnyitottuk, ráadásul mindenki, nem csak az uniós tagországok előtt. (Egyébként ők is megnyitották előttünk a piacukat.) Ellenzéki oldalról viszont azt az értelmezést szütyöltik, hogy a gazdasági növekedés szinte teljes mértékben az uniós támogatások eredménye. Szerintem – ha bárki jár az országban, láthatja az uniós támogatásra utaló táblákat – az uniós támogatások igen jelentős szerepet játszottak (játszanak) a magyar gazdasági növekedésben, a beruházások túlnyomó többségét jelentős uniós forrás támogatja (sajnálatos módon még mindig kevés a tisztán magyar privátberuházás). Ugyanakkor a gazdasági helyzet javulásához a kormányzati gazdaságpolitika, a *saját erő* is hozzájárult. A ciklus végén az erősödés hatására ismét felvetődött az euróövezethez való csatlakozás kérdése, már csak azért is, mert a csatlakozási szerződésben vállaltuk az euró bevezetését. (Az Alaptörvényben viszont egyértelműen a forint

⁶ Lásd Csaba László interjúját a *168 Óra* 2018. január 11-i számában.

a nemzeti valuta, tehát az euró bevezetéséhez újabb Alaptörvény-módosításra lenne szükség.) E téren a kormányzati gazdaságpolitikusok általában elismerik az euró bevezetésének makrogazdasági előnyeit, de úgy látják – és azt hiszem, ebben igazuk van –, még nincsenek meg a sikeres bevezetés reális feltételei. Ugyanakkor a feltételek megteremtéséért laikus megítélésem szerint a kormánynak nagyobb erőfeszítéseket kellene tennie.

Lényegében a ciklus alatt – Matolcsy ezt egyértelműen sikeresnek látja – megtörtént a *devizahitelek* forintra váltása, amelynek folytán akkor az MNB adatai szerint 1000 milliárddal csökkent a háztartások adóssága és 25 százalékkal a havi törlesztőrészlet. Ugyanakkor ezt a megoldást sokan kritizálják, tudniillik így is több tízezer ember élete lehetetlenült el (kilakoltatások stb.), továbbá az MNB túlzott nyereségre tett szert, amelyet nem a költségvetésbe fizetett be (amiből esetleg a pórus járt devizahitelesekkel lehetett volna nagyobb mértékben kártalanítani), hanem a jegybank alapfeladataitól eltérő célokra (pl. alapítványok létrehozására, a pénzügyi szemlélet megváltoztatására). Kérdéses, hogy lehetett volna-e – lásd az említett horvát megoldást – a lakossági devizahitelek számára kedvezőbb megoldást találni az állam, a bankrendszer és a hitelt felvevők közti tehermegosztás más arányai kialakításával, természetesen a reális lehetőségek keretei között, tehát úgy, hogy a pénzügyi rendszerünk ne rendüljön meg.

1.3. Az új típusú gazdaságpolitika alapvető célkitűzése volt továbbá a *foglalkoztatás növelése* (Matolcsy: „munkaerőpiaci fordulat”), amelynek a célja a piaci körülmények között értelmezett *teljes foglalkoztatás* elérése. Kétségtelen, hogy a foglalkoztatási szint főleg 2013 óta látványosan növekedett.⁷

A *munkanélküliségi* ráta tehát a ciklus alatt jelentősen csökkent, sőt a ciklus végére ellentétes probléma, *munkaerőhiány* jelentkezett számos gazdasági területen. Ezen helyzet kialakulásában közrejátszott egyfelől, hogy több mint félmillió ember *külföldön vállalt munkát* (természetesen a hazautalt jövedelmük viszont növeli a költségvetési bevételt), másfelől a *közmunkaprogram*, amely a „Segély helyett vállaljon inkább munkát” jelszó mellett történt. Mindezek következtében a ciklus második felétől kezdve *bérenövekedési hullám* is bekövetkezett a magyar gazdaságban, amelynek révén jelentős társadalmi rétegeknél emelkedett az életminőség és az élettel való elégedettség (ún. boldogságindex) – ez meg is nyilvánult a 2018-as választási eredményben. A Jó állam jelentés szerint – ezt az irodalomban azonban többen vitatják – a *mélyszegénység, az éhezés is csökkent* (lásd a gyermekélelmézést a szegény családok számára).

⁷ Lásd Scharle Ágota: Valami van, de nem az igazi. Hogyan lesz versenyképes és befogadó a magyar munkaerőpiac? in: *Hegymenet*, i. m., 346–60.

Némileg egybevág a Jó állam jelentéssel az általam legjobbnak tartott szociológus, Szalai Erzsébet azon megállapítása, hogy Orbán Viktor rendszerének támaszai a leggazdagabb és a legszegényebb társadalmi rétegek.⁸ Megjegyzendő, hogy a 2012-es Munka törvénykönyve igyekezett a munkafegyelmet megszilárdítani, többek között azzal is, hogy a *munkáltatói pozíciót* jelentősen erősítette. Az ún. szociális párbeszéd elhalkult, a *szakszervezetek* továbbra sem képeznek megfelelő ellensúlyt sem a kormánnyal, sem a munkáltatókkal szemben. Ugyanakkor a magyar kormány egyértelműen támogatta az európai szakszervezeti szövetségeket az európai béregységesítés iránti törekvésükben.

Véleményem szerint ez a munkaerőpiaci fordulat alapvetően pozitív, ugyanakkor ellentmondásokkal terhes. Korábban Magyarországra alig volt jellemző – az osztrák határ menti ingázást leszámítva – a tömeges nyugat-európai munkavállalás (a románokra, lengyelekre, délszláv államok polgáira ez már régóta jellemző). Az is tény, hogy a legkreatívabb fiatal nemzedék alapvető részese ennek a külföldi munkavállalási hullámnak, és kérdéses, hogy a több mint félmillió külföldön dolgozóból hányan fognak viszonylag meggazdagodva és tudástöbblettel visszajönni az anyaországba. Ugyanakkor a külföldi munkavállalás – ami egyébként az uniós szabadságokból szervesen következik – bizonyos szakmákban, területeken jelentős *munkaerőhiányt okoz* Magyarországon (pl. egészségügy). Sajnos ez Kelet-Közép-Európában általános jelenség, a nagyobb fejlettségű, magasabb életszínvonalat biztosító országok felé áramlik a népesség (a magyar dinnyét román vendégmunkások szedik, ugyanakkor kezd terjedni a magyarok ipari munkavállalása a nálunk jobb bérezési feltételeket biztosító Romániában és Szlovákiában). Már látható, hogy *illúzió* bizonyult az a kormányzati elképzelés, hogy a szomszéd államok magyarságából pótolják a hiányzó munkaerőt – ezen „nemzettársaink” zöme továbbvándorolt Nyugatra. (Viszonylag sok viszont a nem magyar nemzetiségű ukrán vendégmunkás Kelet-Magyarországon.) Ez a probléma egyébként láthatóan egyre fokozódik – ha így megy tovább, kiürül a kivándorlással legjobban érintett Horvátország, csak az öregek maradnak otthon no meg a tengerparti idegenforgalommal foglalkozók. A magyar kormány konzekvensen elutasítja, hogy afrikai–ázsiai bevándorlókkal oldja meg a munkaerőhiányt, alapvetően *népesséspolitikai intézkedésekkel* kísérel úrrá lenni ezen a *demográfiai válságon* (ez kivételesen valódi válság). A magam részéről egyetértek a családpolitikai kedvezményekkel, a gyermekvállalás ösztönzésével, de aligha hiszem, hogy ezekkel a kormányzati intézkedésekkel

⁸ Szalai Erzsébet: *Hatalom és értelmiség a globális térben*. Kalligram, Budapest, 2018.

a munkaerőpiaci probléma önmagában megoldható lenne, sőt a távolabbi jövőben további kiéleződése várható.

A *munkaerőpiac szerkezete* is problematikus, amit egyesek leegyszerűsítve úgy fejeznek ki, hogy túl sok a „nadrágos ember” és kevés a „mesterember”, a szakmunkás. Túl sok a gimnazista, kevés a szakiskolás, túl sok a bölcsész-jogász-szociológus stb. (érdekes, a politológusokra nem céloznak, pedig azok is igen felszaporodtak), kevés a mérnök, a technológus, az informatikus. Nem vitás, hogy ezen a téren jelentős feszültségek vannak, de ezek fokozatosan mérséklendők csak, nem pedig erőből történő rapid megoldásokkal – lásd már indulásként Palkovics László technológiai minisztériumának fellépését. Teljesen igaza van Pálincás Józsefnek, hogy az alap kutatások háttérbe szorítása innovációellenes, társadalomtudományi műveltség nélkül pedig nincs értelmiségi lét. (A Fidesz ideológusai általában értelmiségellenesek, holott ők is értelmiségiek, sőt a politikus is értelmiségi, az értelmiség egyik sajátos csoportját képezi.) Ugyanakkor megalapozott a kritika a tényleg fennálló, a gazdaság versenyképességét gyengítő aránytalanságokkal szemben, és Paragh Lászlónak abban mindenképp igaza van, hogy szükség van a magyar szakmunkásképzés átfogó megújítására (pl. alig van nyomdaipari utánpótlás).

Ami pedig a közmunkát illeti, egyet lehet érteni azzal, hogy ez jelentős *társadalompolitikai eszköz*, és a munkaképes lakosság szempontjából sokkal jobb, mint a passzív életvitelre és annak a következő nemzedékekre való átöröklítésére alkalmas uniformizált segélyezés. Az is kétségtelen, hogy a harmadik Orbán-kormány alatt a *Belügyminisztérium* professzionális módon megszervezte a közmunkát, még akkor is, ha vannak olyan jelenségek, amelyek egyes újságírókat olyan, adott esetekben megalapozott megállapításokra vezettek, mely szerint ez a közmunkarendszer „munkaalapú kényszerkapitalizmus”, valamifajta középkori modellre emlékeztető új feudalizmus, rendiség, ahol a közmunkások mintegy jobbagyként a polgármesterek kegyétől függenek („erősebb kutya diszkrét bája”). A közmunkások átvezetése a vállalkozási szektorba szintén hozott részeredményeket, főleg azért, mert a magyar növekedés hajtóereje, az *építőipar* egyre jobban át tudott venni közmunkásokat. Ezek azonban csak részeredmények, mert azért nem olyan egyszerű a közmunkások jelentős részét átvezetni a „valódi munka” világába. (Ehhez az is kellene, hogy a közmunkás közmunkás korában is olyan munkát végezzen, amire valóban szükség van.) Aligha vitatható azonban – ezt a 2018-as választási eredmény egyértelműen bizonyítja –, hogy a közmunka biztosítása *kedvezően hatott a cigányság helyzetére*, emellett – lehet persze, hogy ezt Lázár János durván fejezte ki („Akinek reggel hatkor el kell mennie melózni, délután háromkor már nem sok kedve marad, hogy elmenjen lopni”) – kedvező hatása volt az ún. *megélhetési bűnözés* visszaszorítására is.

1.4. A gazdaság szerkezete és teljesítménye, valamint a munkaerőpiac szempontjából is (a föld megtartó ereje) jelentős az *agrárgazdaság*, amelyben különösen jelentősek az uniós támogatások. Ezen a téren a ciklusban három lényeges tendenciáról lehet beszámolni: a) törvényekkel és hatósági gyakorlattal is a *külföldi „gazdák” kiszorításának* folytatása, b) vegyesen mezőgazdasági-állattenyésztési-élelmiszeripari nagy méretű agráripari komplexumok létrejötte (lásd a Csányi család tulajdonában álló Bonafarmot), c) a „Földet a gazdáknak!” program lebonyolítása, amelynek keretében az agrártárca adatai szerint 30 000 ember jutott földhöz, ebből 60 százalék a mintegy 10 hektáros birtok (személyenként 300 hektár volt a maximum, de ez családtagok-barátok segítségével könnyen kijátszható volt). Az agrárium helyzete ennek ellenére az agrárközgazdászok többsége szerint *aránytalan*: túlzott a nagybirtokok aránya, csekély a magángazdákat összefogó, beszerző-értékesítő-fogyasztási jellegű mezőgazdasági szövetkezetek száma (nem a termelőszövetkezetekről van szó), illetve sok a fejlesztésre képtelen kisgazdaság, csekély a mezőgazdasági innováció.⁹ Ángyán József (volt államtitkár) vizsgálati jelentéséből pedig az állami földek értékesítésével kapcsolatban számos visszaélés került napvilágra (politikai protekcióval néhány hetes tanfolyammal váltak gazdává mezőgazdasággal sosem foglalkozó emberek).¹⁰

1.5. A kormányzati ciklus a *jegybank hihetetlen mértékű megerősödésével* járt, Matolcsy György ugyanis a Magyar Nemzeti Bankban a monetáris politika alakítása (alapkamat-csökkentés, árfolyam-politika) mellett változatlanul nagy hatást gyakorolt a fiskális gazdaságirányításra, a kormány gazdaságpolitikájára is (pl. növekedéshitel-program). A ciklust a *fiskális és a monetáris politika* egysége (szerintem túlzott egysége) jellemzi, amely jelentősen megkönnyítette a gazdasági kormányzás hatékonyságát (ugyanakkor csökkentette a jegybank fék szerepét). A *Monetáris Tanács* Matolcsy modern merkantilizmusát semmiben sem akadályozta, az elnök, az alelnökök, illetve a Monetáris Tanács – az előző időszakoktól eltérően – teljes egyetértésben működött. Az MNB hatásköre nagymértékben megnövekedett: a jegybank az eddig önálló szabályozó hatóságként működő pénzügyi felügyelet (PSZÁF) beolvasztásával valamennyi pénzügyi szolgáltató (tehát nem csak a kereskedelmi bankok) felett megszerezte a felügyeleti jogokat: a Gazdasági Versenyhatóságtól átvette a pénzügyi szektor feletti versenyfelügyeletet, a Budapesti Érték- és Árutőzsde megvásárlásával pedig a tőzsdét is irányítani tudja az egyszemélyes részvénytársaság

⁹ Lásd Raskó György: *A magyar élelmiszergazdaság*. Kézirat. Budapest, 2018.

¹⁰ Lásd Ángyán József: Állami földprivatizáció – „intézményesített földrablás” 2015–2016. Gödöllő, 2018.

tulajdonosaként. A jegybank arra is vállalkozott, hogy „*pénzügyi közgondolkodási program*” kialakításával átalakítsa a szerinte eddig liberális dominanciájú közgazdasági gondolkodást (egyetemek, középiskolák, duális képzések, doktori iskolák, PhD-tanulmányok támogatása, Pallas Athéné alapítványok, innovációs ösztönzés stb.)¹¹ 2018 nyarán a Magyar Nemzeti Bank átfogó, részletes gazdaság- és társadalompolitikai programot hirdetett, jóval túllépve a hagyományos jegybanki profilon.

2013-ban Orbán Viktor meghirdette az 50 százalék feletti nemzeti tulajdont a bankszektorban, és ez az akció a harmadik ciklus végére sikerrel le is zajlott. A „nemzeti tulajdon” azonban alapvetően nem állami tulajdont jelent, tudniillik alapvetően *tranzitállamosítások* történtek, például a Magyar Külkereskedelmi Banknál, illetve a Budapest Banknál, sőt olyan is előfordult, hogy kisebbségi állami tulajdonlásra került sor az Erste Banknál. (2015-ben az EBRD-vel kötött megállapodás szerint a magyar állam ezekben a bankokban való részesedéseit három éven belül köteles eladni.)

Az Orbán-kormány *sajátos bankpolitikát* folytatott kezdettől fogva. Az első időszakra az volt a jellemző, amit a valamikori fideszes pénzügypolitikus, Urbán László Amerikából visszatérve úgy minősített, hogy Orbán Viktor „bűnbaknak és fejőstehennek” tekinti a bankokat.¹² A kormányzati tömegkommunikáció a bankokat tette felelőssé a 2010-re összesűrűsödött gazdasági nehézségekért és főleg a devizahitelezéssel járó anomáliákért (uzsorások), elhallgatva, hogy bár a bankok valóban felelőtlenül mentek bele a devizahitelezésbe (Csányi Sándor az OTP-nél kezdettől fogva ellenezte is), de a külföldi anyabankok a világválság után jelentős mértékben feltőkésítették a magyar leánybankokat, és a devizahitelezés miatt – még a vitatott magyar törvényi szabályozás és bírósági gyakorlat ellenére is – a bankok jelentős veszteségeket szenvedtek. Mindez a kormányzat felelősségének és terheinek elhárítása érdekében történt (persze a korábbi kormányok devizahitelezéssel kapcsolatos felelősségének hangoztatása mellett és azzal a vitatható állítással, hogy a külföldi anyabankok miatt nincs megfelelő belföldi hitelezés). Emellett köztelhervisélsre hivatkozva „brutális bankadót” (a kifejezés Orbán Viktortól ered 2011-ben Bécsben) vezettek be, amelyhez 2012-ben pénzügyi tranzakciós illeték is járult.

A harmadik ciklusban a bankellenes hangulatkeltés csitult és a bankadó is csökkent (a tranzakciós illeték egyelőre fennmaradt), de azért a kormány

¹¹ Lásd Gábor Ágnes – Bérczi Judit: A Magyar Nemzeti Bank felelősségvállalási és oktatási programja. *Politikatudományi Szemle*, 2015/4–6.

¹² Lásd Urbán László: A megfélemlített fejőstehenek. A bankrendszer a magyar államkapitalista rezsimben in: *Hegymenet*, i. m., 284–304.

az ún. fair bank törvénnyel 2016-ban jelezte fenntartásait a bankrendszerrel szemben. Ugyanakkor üzleti módszerekkel politikai célt is szolgáló új banki integrációra került sor a *takarékszövetkezeti szektorban*, amellyel egyre inkább az OTP-vel szemben kívánnak ellenhatalmat létrehozni a lakossági hitelpiacon (ugyanakkor az OTP jelentősen terjeszkedett külföldön). Véleményem szerint túlzás Urbán László azon megállapítása, mely szerint a magyar kereskedelmi bankokat az MNB „kézi vezérlés” alatt tartja¹³ (ennek ellenkezőjéről Csányi Sándornak a világtakarékossági napokon a kormány vezetői előtt elmondott kritikus beszédei is tanúskodhatnak), de az kétségtelen, hogy az MNB számos módon – így a Bankszövetséggel való kapcsolat révén (Matolcsy egy könyvbemutatón Patai Mihályt, a Bankszövetség elnökét „három testőre” egyikének nevezte meg Lentner Csaba és Parragh László mellett), valamint a *kartellbírságolás lehetőségén át – nyomás alatt tartja a bankszektor*, illetve a pénzügyi szolgáltatókat egyfelől a hitelezés fokozása, másfelől a felelőtlen hitelezés meggátolása érdekében is. (Ezek elvileg helyes célkitűzések, de politikamentesen kellene alkalmazni – lásd a Gyurcsány Ferenc és Dobrev Klára személyéhez köthető Altus vitatható megbírságolását, amelyet a cég bíróságnál megtámadott.)

Az Európai Központi Bank 2016-os konvergenciajelentése (kétévenként bocsátanak ki ilyet) valós kritikát fogalmazott meg a magyar fiskális és monetáris irányítással szemben. A jelentés szerint a magyar pénzügyi jogrendszer „nem felel meg *maradéktalanul*” a jegybanki függetlenség, az eurórendszerbe való integrálódás, a jogi konvergencia követelményeinek. A fő kifogás: a parlament a jegybanktörvényt állandósultan módosítja, továbbá az MNB rendelkezései során sok esetben elmulasztja az Európai Központi Bank véleményének kikérését. No de Matolcsy György – megszokta gazdasági miniszterként – dönteni akar rapid módon, és senkivel sem kíván egyeztetni. Emellett kifogásolják az ún. kiváltságos hozzáférést a monetáris finanszírozáshoz, azaz a növekedési hitelprogram politikai irányultságát.

Az ún. *banknacionalizmus* következtében Magyarország nem kíván részt venni a nemzetközi bankunióban, mert teljes mértékben meg akarja tartani az önállóságát mind a szabályozás, mind a tulajdonlás, mind a felügyelet területén.¹⁴ Urbán László hivatkozott munkájának végkövetkeztetése: „Jelenlegi állapotában a magyar bankrendszer elsősorban nem az ügyfelekért versenyez

¹³ Urbán László, i. m., 295. Urbán a 300. oldalon így ír: „A bankrendszer egészének bűnös-ként való megbélyegzése, túladóztatása és kizsigerelése, a külföldi bankok kiszorítási kísérlete, bizonyos baráti tulajdonosi körök helyzetbe hozása és a bankok viselkedésének kézi vezérlési terelgetése az MNB által az Orbán-rezsim működési logikájának lényege.”

¹⁴ Lásd Mészáros Katalin – Piroška Dóra: Bankunió és banknacionalizmus. *Politikatudományi Szemle*, 2017/1., 133–58.

új szolgáltatások bevezetésével, hanem kiszolgáltatott helyzetében főleg állami szándékok megvalósításához illeszkedve keres jóindulatot, kedvezményeket, üzleti lehetőségeket, de így nem elég versenyképes, mert a digitalizációban lemaradt és relatíve drágán működik.”¹⁵

A ciklus jelentős eredménye a *külkereskedelmi mérleg jelentős javulása*, a magyar export jelentős növekedése. További pozitívum, hogy Magyarország a *nemzetközi turizmus* egyik célpontjává vált, ami részben összefügg a kormány, illetve az *MNB árfolyam-politikájával*, amely – több lépésben – nagyon legyengítette a forintot. Ez természetesen jelentősen megnehezítette a hitelt (és nem csak a devizahitelt) felvevő lakossági rétegek helyzetét, de jó az exportnak, és a hazai termelés érdekében fékezi az importot. A ciklus végére, illetve 2018 nyarára a forint radikális gyengülése következett be (néha elérte a 330 forint per 1 euró körüli árfolyamot), ami természetesen a korábban lényegében nullára szorított infláció viszonylagos erősödésével (2018-ra 3-4 százalék), meglehetősen jelentős *drágulással* járt, ami viszont szükségképp kihat a lakosság életszínvonalára (ez egyben a növekedés csökkenésére utaló jelként is értékelhető).

A gazdaság növekedésének jelentős tényezője az építőipar szárnyalása, a lakásépítés, a „száguldó” ingatlanpiac.

1.6. A gazdaság átalakulásának eredményeként *jelentős állami szektor* jött létre Orbán harmadik kormányzati ciklusának végére Magyarországon, amely azonban nem lépi túl azt a mértéket, hogy ellehetetlenítené a piacgazdaságot, és voltaképp nem haladja meg az osztrák mértéket. A félállami-félpiazi gazdaságot inkább az állami piaci átrendeződések, a vállalkozások politikai befolyásolása jelenti, miáltal a verseny torzul a „kormánypárti nagytőkések” által irányított vállalatcsoportok és az államhoz stratégiai megállapodásokkal kötött, jelentős adókedvezményekben részesülő multinacionális vállalatok (kirívó példa a német tulajdonú autógyártók) domináns szerepe folytán. A végrehajtott államosítások ugyanis igen kis mértékben történtek közjogi értelemben is államosításnak nevezhető intézkedésekkel, hanem lényegében *üzleti tranzakciókkal*, állami felvásárlásokkal történtek, emellett jórészen – mint már mondtuk – *tranzitállamosítás* történt (a közszolgáltatások terén azonban az állami tulajdon tartósan megmaradt). A földtulajdon terén a kormányzat ellentétes mozgást is végzett, nevezetesen jelentős mértékű privatizációt hajtott végre az agrárgazdaságban, amelynek következtében az állami tulajdon mértéke jelentősen csökkent.

¹⁵ Urbán László: A megfélemlített fejőstehenek, i. m., 302. A bankrendszerrel lásd még Király Júlia: A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása. *Közgazdasági Szemle*, 2016/7–8.

1.7. Úgy gondolom, elfogadhatjuk Mellár Tamás azon megállapítását, mely szerint *duális gazdasági szerkezet* alakult ki a magyar gazdaságban, egyfelől versenyképes multi, illetve állami vagy magánkonzernnek, másfelől viszonylag korszerűtlen hazai közép- és kisvállalkozások. Bár a kormányzat igyekezett támogatni a magyar közép- és kisvállalkozásokat, ez jórészt politikai alapokon történt (járadékvadászat), és az egészséges verseny helyett állami támogatásokért való „kuncsorgással” lehetett anyagi alapokhoz jutni (belső hálapénz – a „mi embereinknek”). A piacot jelentős mértékben uralják az állami és magánmonopóliumok, a kis- és középvállalkozások körében pedig jelentős a szürkegazdaság, hiszen másképp nem tudnának talpon maradni. Bár a kormányzat több hullámban is nekifutott a *vállalkozások adminisztratív terhei* csökkentésének, egyes terhek csökkentek is, de másik oldalról újabb és újabb adminisztratív terhek is jelentkeztek, érdekes módon az elektronizációval kapcsolatban is (GKI-jelentés: Hogyan nő az, ami csökken?). Így Mellár szerint – számos egyéb tényezővel is összefüggésben (pl. gyenge minőségű oktatás-egészségügy) – nem léptünk előre a gazdasági növekedés ellenére sem az innovatív versenyképes gazdaság felé, nem csatlakozunk eléggé az alapvető nemzetközi modernizációs trendekhez, gyenge a termelékenységünk, az élőmunka hatékonysága.¹⁶

Mindezek ellenére szerintem nem csak látszateredmények vannak a magyar gazdaság fejlődése mögött, bár az nem vitás, hogy a *Doing Business* versenyképességi indexében a 41.-ről a 48. helyre csúsztunk 2017-ben, miközben a szlovákok a 39., a szlovének a 37., a csehek a 30., a lengyelek a 27. helyen állnak, és nyilván némileg túlzott az a kormányzati várakozás, hogy 2030-ra az unió élvonalába jutunk, utolérjük az osztrák életszínvonalat, nettó befizetők leszünk az unióban. De azért túlzás az elért gazdasági eredményeket sommásan *látszateredménynek* nyilvánítani, „mintha fejlődésnek” minősíteni: „mintha” fenntartható növekedés kezdődött volna, „mintha” a fiskális egyensúlyhiány és az államadósság is csökkent volna, „mintha” bővült volna a foglalkoztatottság, csökkent volna a munkanélküliség, „mintha” nem csökkent volna az infláció (Petschnig Mária Zita). Tudniillik a gazdaság tényleg fejlődött, a foglalkoztatás tényleg növekedett, a lakossági vásárlóerő jelentősen bővült. Lehet, hogy jobban is növekedhetett volna, ha nincs annyi pazarlás, presztizsberuházás, kliensépítés, lehet, hogy jobban ki lehetett volna használni a kínálati lehetőségeket egy másfajta gazdaságpolitikával, nagyobb türelemmel, több bizalmat keltve. Mindez lehetséges. Az is elképzelhető, hogy az eddigi

¹⁶ Lásd Mellár Tamás: Nincsenek bombabiztos receptek. Gazdaságpolitikai alternatívák a modernizációra in: *Hegymenet*, i. m., 262.

növekedés nem vezet el a kívánatos fenntartható fejlődéshez, ez azonban egyelőre még csak spekuláció. Elég széles társadalmi rétegek életszínvonala egyértelműen nőtt – és ez a közérzetet jelentősen befolyásolja. Egy azonban biztos, a magyar gazdaságban az állam, illetve a politika meghatározó szerepet játszik: Csaba László szerint a nyugati gazdaságokban a GDP maximum 30 százalékát támogatja a politika, nálunk ennek mintegy a kétszeresét. Ez pedig nem egészséges, mert ha a politikai kapcsolatrendszer az elsődleges, csökken az üzleti kreativitás, nem alakul ki tisztességes piaci verseny. Ugyanakkor a mélyszegénység, a létminimum körül, illetve alatt élők száma a kormányzati gazdaságpolitika eredményeként viszonylag csökkent, bár a társadalom változatlanul jelentős mértékben szétszakadt, és főleg a vidéki kis falvakban, tanyákon, városi peremkerületekben igen nagy mértékű a szegénység.

A magyar gazdaság jelenlegi helyzete aligha választható el a gazdaságpolitika másik alapvető jellemzőjétől, nevezetesen a politika, a kormány által menedzselte „*unortodox gazdagodástól*” (Borókai Gábor). Ezért a következőkben ezt vizsgáljuk.

2. Nemzeti burzsoázia megteremtése felülről, közhatalmi eszközökkel – az ún. harmadik eredeti tőkefelhalmozás

2.1. Indítsunk Lánzi András interjúiból származó idézetekkel: „Amit korrupciónak neveznek, az gyakorlatilag a *Fidesz legfőbb politikája*. Ezen azt értem, hogy olyan célokat tűzött ki a *kormány*, mint a *hazai vállalkozói réteg* kialakítása, az erős Magyarország pilléreinek kiépítése... Erre (ti. a magyar érdekek erősítésére – S. T.) mondjuk azt, de hát ez maga a korrupció. Ez politikai nézőpont, itt valójában a korrupció misztikussá tételéről van szó.” Más helyütt: „Ne bővüljön el azzal senki, hogy ami ma zajlik, »lopás« vagy »korrupció«. Nem, itt *politikai forradalom folyik gazdasági következményekkel*.” Lánzi szerint tehát egy politikai vízió megvalósításáról van szó a második és harmadik Orbán-kormány alatt, amely ezért nem is immorális. Lánzi ehhez hozzátette: „A NER (...) az első évek szegénylősége után immár nyíltan a zászlajára tűzte a hazai *járadékvadászok* uralta gazdaság megteremtését” (*Járadékvadász nemzeti burzsoázia létrehozása – S. T.*).

Mindez éles kritikát váltott ki. Például Lakner Zoltán a sajtóban így ír, szerintem szellemesen: „Utasok nélküli kisvasút gördül be Elios lámpák halvány fényében fürdő, stadion alaprajzú kastély parkjába, felette a vadászsákmányt magasba emelő helikopter megy el, egy másik pedig esküvői mulatságra indul

előkelő utasaival. A folyton táguló lakosztályok előterében örökösnök várakoznak forintbedöntő miniszterek befektetési tanácsaira várva, s közben mindent beleng a családi hizlalda mással összetéveszthetetlen bukéja.” Márpedig éppen ezért nevezi Magyar Bálint az orbáni kormányzást szervezett felvilágnak, maffiaállamnak, Debreczeni József pedig fideszes rablóállamról beszél (Megyesi Gusztáv enyhébben: „kis magyar maffiásdi”).¹⁷

Látható a két álláspont mélységes távolsága – vajon csak a magyar ősbe-tegségből, a „szekértábor-logikából” fakad, vagy többről van szó? Az azonban nyilvánvaló, hogy ha ellenzéki oldalról „főállású politikai bűnöző” kormányról beszélnek, ha egy ellenzéki párt a vezető kormányzati politikusok bilincsbe verését profetizálja a kormány megbuktatása esetén (Vadai Ágnes), úgy a két tábor között árokbetemetésről, kiegyezésről, normális politikai váltógazdaságról szó aligha lehet.

A Fidesz politikájában úgy két évtizede jelent meg az a felismerés, hogy a politikai hatalom kevés gazdasági hatalom nélkül (lényegében a gazdasági háttér hiányára vezették vissza az Antall-kormány bukását és a kommunistáknak a gazdasági hatalom átmentése alapján Horn Gyula vezetésével 1994-ben történt kormányzati hatalomra kerülését), sőt bizonyos mértékben szükség-szerűnek is tekintették a *politikai és a gazdasági összefonódást*. Az első Orbán-kormány alatt, majd ellenzékéből is – és ebben Simicska Lajos igen nagy szerepet játszott – megteremtették a *Fidesz gazdasági bázisát* és a gazdasági bázissal összefonódva a *médiabázist* (a társadalmi bázist pedig ehhez hozzátették az alapvető köztisztviseltek-érdekképviseltek vezetésének megszerzésével), és amikor 2010-ben kétharmados parlamenti többséghez jutottak, meg lehetett hirdetni az *új nemzeti tőkésosztály* kialakításának programját. A „híveket”, a „tábort” (és természetesen magunkat is) gazdaggá kell tenni, hiszen ez az alapja és egyben biztosítéka is a kormányzati hatalom megtartásának. Csillag István ezt nevezte egy interjújában úgy, hogy a Fidesznél pártfeladat a gazdagodás, a saját és a kliensgazdagítás. A klientúraépítés egyben *eliteserét* is jelent, a politikai támogatók körének kiszélesítését is jelenti, mint Tamás Ervin írja, a kegyeltek kénytelenek (de persze önként is teszik) Orbán nyelvében beszélni.¹⁸ Kialakul az ún. fideszes nagycsalád, mint egy sajátos Família Zrt. Ez az a folyamat, amely Tellér Gyula nyomán – mint említettük – *harmadik eredeti tőkefelhalmozásnak* nevezhető, lényegében a tulajdon, a nemzeti vagy-nyon újraosztását jelenti. A „Fidesz család” vagyonának mértéke a harmadik ciklus végére felszaporodott, megjelentek az első fideszes nagytőkések mellett

¹⁷ Lásd Debreczeni József: *Az Orbán-rezsim*, i. m., 170–85.

¹⁸ Lásd Tamás Ervin: Csak a dűd. *Népszabadság*, 2015. május 23.

a második generációsok is (sokszor a családtagok, a gyerekek útján). Ezért egyes baloldali szerzők némi túlzással már az *egész ország eltulajdonításáról* beszélnek, arról, hogy lassan a Balaton az új kiváltságos kaszt, a „barátok kerti tava” lesz. Ugyanakkor azt is elmondhatjuk, hogy ez a folyamat a negyedik ciklus végére feltehetően lényegében befejeződött, ezentúl elsősorban a szerzett vagyon újraosztásáról lehet szó. Persze mindig vannak kisebb *új vadászterületek*, pl. kastélyfejlesztési pályázatok vagy vidéki panziók-vendégházak üzemeltetésére irányuló pályázatok úgy, hogy a bérlet öt év után megveheti a létesítményt, az ingatlant. Ezekre a pályázatokon nyugodtan elindulhatnak polgármesterek, országgyűlési képviselők is. A kormányzati hozzáállást jól mutatja az úriember kancelláriaminiszter, Gulyás Gergely nyilatkozata: én persze ilyet nem csinállok (ismeri az illetet), de nincs tilalom, miért ne indulhatnának közszereplők (állami vezetők, képviselők, polgármesterek), illetve családtagjaik ezeken a pályázatokon?

2.2. Ez az eredeti tőkefelhalmozás lényegében két szinten történt:

a) *Nemzeti nagytőkések kreálása.* Orbán Viktor első ciklusa idején egy beszédében 8-10 magyar nagytőkést igényelt. Ez a folyamat 2010 után azonnal megindult, de a vagyonok nagysága és állandó hihetetlen mérvű növekedése (az ún. telhetetlen kiscigány) a harmadik ciklusban vált nyilvánvalóvá (pár év alatt több száz milliós vagyon talált meg egy felcsúti gázszelőt – talán tényleg nem azért, mert okosabb Zuckerbergnél). Ezek a friss milliomosok ma már vállalatbirodalmak élén állnak – például Mészáros Lőrinc: szálloda és média vagy Garancsi István: építőipar. Jellemző ezekre az emberekre, hogy általában valamifajta közfunkciót is betöltenek (polgármester, kormánybiztos), illetve valamifajta kapcsolódás is van a kormányzat sportszeretetéhez (Mészáros Felcsút, sőt országon kívüli futballcsapatok gazdája, Garancsi Mol-Vidi, természetjárás, túra-kerékpározás). A nemzeti nagytőkés vállalatcsoportok funkciója a kormányzat szerint az is, hogy ellenpólust képezzenek a multinacionális nagyvállalatok magyarországi leányvállalataival szemben. Tellér osztályozása szerint a második eredeti tőkefelhalmozás során létrejött nagytőkéseknek (pl. Leisztinger, Veres) egyezkednie, osztozkodni kellett az új nagytőkés csoportokkal. A korábbi nagytőkések azért jóval kevésbé közhatalmi segítséggel (legfeljebb kapcsolati tőke) szereztek vagyonukat, mint pl. Bojár Gábor, Demján Sándor, Futó Gábor, Széles Gábor vagy Csányi Sándor.¹⁹ Természetesen egyes, állítólag a Fideszhez kötődő emberek is képesek voltak az alapvetően önerőből történő gazdagodásra, így szerintem például Hernádi Zsolt, Csák János, Lantos Csaba, Wáberer György. Megjegyzem, hogy az oligarchának kikiáltott

¹⁹ Lásd Kolosi Tamás interjúját a *HVG* 2017. március 7-i számában.

Garancsi István is sokat dolgozó, nagy tudású üzletember, aki önálló üzleti stratégiával rendelkezik, és természetesen kapcsolati tőkét is kihasználja. A nagytőkés csoport harmadik részét olyanok képezik, akik multinacionális vállalatok magyarországi cégei menedzsereként szereztek alapjövedelmüket (pl. Bogsch Erik, Salgó István), vagy a vagyon jó része külföldről származik (a Zwack gyerekek, Kovács Nimród vagy Várszegi Gábor), és számos egyedi eset is van (pl. Gerendai Károly, Lakatos Péter, Kolosi Tamás).

b) Egy új felső középosztály (jómódú réteg), a kormányzatnak hálás vállalkozói, üzletemberi réteg kialakítása. Ez jóval szélesebb, mint az első csoport, százazres nagyságra is tehető. Ezek személye jól megállapítható különböző sportlétesítmények reklámtábláin, kisebb-nagyobb sportszponzorációk kapcsán – jól mutatva a politikai kapcsolatrendszer szerepét. Ez az ún. „kliens-” vagy „holdudvar-burzoázia” állami támogatással alakult ki, de működésében is további támogatást igényel (államilag finanszírozott magángazdaság – Szakonyi Péter).

2.3. Az eredeti tőkefelhalmozás lényege, hogy *politikai alapon állami közhatalmi támogatással jön létre egy új tőkésréteg*, mégpedig a következő alapvető utakon:

a) *A törvénykezési út* („a jogalkotás magánosítása”). Erre kiváló példa a *trafikkoncesszió*, azaz a nemzeti dohányboltok létrehozása, amely jogszabályt addig fűrták-faragták többszöri módosítással, amíg a holdudvar számára leginkább megfelelő lett (többen számos – akár tíz – koncessziót is megszereztek). Ez a törvény – számos más példát is lehetne felhozni: szerencsejáték-piac, hulladékgazdálkodás, tankönyvellátás, nyelvoktatás – egyben az addigi piaci viszonyok átrendezését, a kiskereskedelem átalakítását is jelentette (ráadásul a dohányzás elleni harc álszent hangoztatásával), amelynek a másik oldalról számos kisbolt tulajdonosa, számos kisvállalkozó áldozata lett, mivel a nyereséges dohányáru már nem árulhatta, és így csődhelyzetbe került. (Könnyű volt felvásárolni ezeket, a felszámolás során megszerezni a megmaradt vagyont.) De törvényhozási beavatkozás történt a takarékszövetkezeti-takarékbanki rendszerben is (amelyből Garancsi István Duna Takaréka – nyilván véletlenül – kimaradt), vagy az ún. nemzeti kávéterület kialakításánál, az infokommunikációs szolgáltatásoknál stb. Megalapozottan írja így Kornai János, hogy jelentős mértékben „állami önkény tesz valakit gazdaggá vagy szegénnyé”.²⁰

b) A nem törvényhozási út alapvető útja a *közbeszerzési pályázattal* volt, amely mivel összefonódott a beruházásokkal, jórészt az uniós pénzek megszerzésével is járt. Ez egyben azt is jelentette, hogy az uniós kohéziós alapokból történő támogatások zöme nem annyira az ország versenyképességének

²⁰ Lásd Kornai János: *Látélet – Tanulmányok a magyar állapotokról*. HVG, Budapest, 2017, 126–28.

javítását, hanem a holdudvar gazdagítását szolgálta. A pályázati támogatásokat, amelyeket különböző trükkökkel (pl. előre meghatározott pályázó adottságaira írták ki, így csak ő nyerhetett) zömmel a „politikai kedvezményezettek” nyertek el. Ezt Hargitai Miklós a *Népszavában* „nagyjából legális lopásnak” nevezte. Természetesen a közbeszerzési visszaéléseket nehéz bizonyítani, a kormányzat pedig – láttuk – egyértelműen visszautasítja az ezzel kapcsolatos vádaskodást. Az azonban nehezen magyarázható, hogy lehet az, hogy a korábbi Vegyészter helyére lépett, Simicska Lajos-tulajdonú Közgép a harmadik ciklus feléig lényegében minden közbeszerzést megnyert, amin elindult (most ugyanez a Mészáros & Mészáros Kft.-vel történik), viszont a G-nap után semmit sem nyert, sőt jogellenesen (ezt jogerős bírói ítélet állapította meg) még ki is zárták a Közgépet a közbeszerzési eljárásból. Más típusú pályázatok is erősítették ennek a sajátos tőkésrétegnek a kialakulását, lásd pl. az ún. földmutyit, azaz az állami földek eladásával agrárbirtokos réteg megalapozását, vagy az említett falusi vendégházakkal-panziókkal-vadászházakkal kapcsolatos pályázatokat.

c) A megszerzett tulajdont azonban – főleg ha a mesterségesen vállalkozóvá tett kliens nem rendelkezik erre megfelelő képességgel – meg kell óvni, sőt növelni kell. A *feltőkésítés* alapvetően *állami megrendelésekkel* történik – itt ismét jelentős szerepet játszik a pártos pályáztatás. Mind a tulajdonszerzést, mind a bővülést bonyolult *szerződési rendszer*, szinte átláthatatlan vertikális hálózatot képező tulajdonosi szerkezet (keresztreszesedések, egymásba kapcsolódó cégcsoportok), strómanok mint ún. korrupciós brókerek védik, ez a háló alig átlátható. A politikai hatalom segítségével bővül ez a tulajdon (új köntösben jelentkezik az a régi igazság, hogy csak az első milliót kell – törvénytelenül, erkölcstelenül – megszerezni, a többi már megy magától), bár az is igaz, hogy ezt a *patronus-kliens* rendszert (ez azért a leggazdagabb újtőkéséknél is fennmarad) az államnak állandóan új erőforrásokkal bővítenie kell.²¹ Így alakul ki az a jelenség, amelyet az irodalomban – a piaci tranzakciókkal szemben – intézményesített *járadékvadászatnak* neveznek.²²

d) Eddig lényegében a legális módszerekről beszéltünk, bár pl. a jogalkotás megerősítése a törvényhozási hatalommal való visszaélést jelent, és aligha illik bele a piacgazdaság logikájába. De sajnos nem csak törvényes eszközökről beszél a fáma, a haraszt pedig zörög (Debreczeni: ez politikai feketegazdaság). Fámáról beszélünk, mert ezeket az eseteket bizonyítani kellene és a

²¹ Lásd Orbán Krisztián: Száz év szorongás. A magyar politika a felzárkózás ellen in: *Hegymenet*, i. m., 75–77.

²² Lásd Jancsics Dávid interjút a *Népszava* 2018. február 10-i számában.

bűnüldözés szférájába vonni, ez azonban általában elmarad. Ilyen eszköz pl. létező, jól prosperáló vállalkozások tulajdonosainak „vissza nem utasítható ajánlatokat tenni”, azaz kikényszeríteni az igen alacsony áron történő eladást. A tulajdon átruházását úgy is ki lehet kényszeríteni, hogy pl. mesterséges ürüggyel szándékosan nem fizetjük ki az alvállalkozót (pl. vélelmezett minőségi hibára hivatkozunk), majd amikor annak cashflow-problémái lesznek, eladósodik, megteesszük az olcsó vételi ajánlatot. Még csúnyább az eladás hatósági eszközökkel való „serkentése”: adóvizsgálatok, munkavédelmi-tűzvédelmi-egészségvédelmi stb. vizsgálatok beígérése, esetleg tényleges rázúdírtása az ellenálló vállalkozóra. A feltőkésítés szürke-/feketegazdasági módszere továbbá a *túlrazás*, amelyhez beruházás szükségeltetik. (Ezért is kiváló üzlet a stadionépítés vagy az autópálya-autóút beruházások, beruházók, tervezők és kivitelezők számára egyaránt.) A túlrazást a jelenlegi építőipari boom esetén különösen nehéz bizonyítani, a betervezett ár és a végleges költség közti különbség – hacsak nem nyilvánvalóan túlzott, tisztességes hasznot durván meghaladó jellegű – védhető. További módszer a gyengébb minőségű, szavatossági hibákkal terhelt szolgáltatás (lásd a városi utcai világításokat – lőn sötétség) nyújtása, majd a szavatossági kötelezettség teljesítése helyett új megrendelés „kieszközlése”. Megjegyzem, van olyan vélemény, hogy a magyar kis- és középvállalatok egy része már van olyan anyagi helyzetben, hogy beruházhatna-fejleszthetne, de nem teszi, mert ha erősödik, feltűnést kelt, és akkor jöhetnek „vevők”, és kikényszerítik, hogy eladja a céget.

e) Sajátos módszer az ún. *közpénzszivattyú*, azaz a közpénz magánpénzé változtatása. Kiváló példa erre a tao-rendszer, ahol lényegében közpénz szolgál magáncélokra, és a tao-pénzek megszerzésére egész iparág alakult ki (lásd később). De lehetne hivatkozni a Farkas Flórián által „elmenedzsel”, roma felzárkózást szolgáló milliókra is. Nagyon nagy ezen mesterségesen létrejött tőkésréteg nyomása a közigazgatásra a kedvező döntés meghozatala érdekében. Ezeket az urakat-hölgyeket sajnos elég nagy mértékben jellemzi az „alulról jött emberek” általános vonása, a vad birtoklási vágy, a gátlástalanság, az agresszivitás, a bárdolatlan stílus, a nagyképűség, a gazdagsággal való feltűnéskeltés, a luxusfogyasztás.

f) Erősíti ezt a folyamatot a *növekvő állami szektor*, ahol széles körben lehet jól fizetett vezető állásokat biztosítani a híveknek, a klientúrának, az ún. csókosoknak. Az állami vállalatok vezetőinek 2010-ben megállapított bérplafonját eltörölték, számos régi káderekiváltság felújult, jelentős prémiumok-jutalmak is jellemzőek erre a szektorra. Ezt egészíti ki az ún. *politikuszgazdagodás* – nevezetesen állami vezetők, országgyűlési képviselők saját, illetve családtagjuk jelentős gazdagodása hivatali idejük alatt. A balliberális

sajtó főleg az Orbán család gazdagodását támadja (Orbán Viktor lényegében vagyontalan ember, no de a papa, a feleség, a vej nem),²³ de sokat foglalkozik Rogán Antal, Kósa Lajos, Bánki Erik, L. Simon László üzleti ügyeivel és számos más kevésbé ismert Fidesz–KDNP-képviselő, illetve családjuk vagyonosodásával is. (Némileg más, ha az illető eleve dúsgazdag emberként vállal miniszteri-államtitkári pozíciót – lásd Seszták Miklóst.) A tényfeltáró újságírás szerint a családtagok-barátok sokszor lényegében *stróman* szerepet töltenek be (főleg Kósa Lajos édesanyjára szokás a sajtóban a sertésvállalkozása kapcsán strómanként hivatkozni).

A hagyományos politikai erkölcs szerint ha egy politikus, közhatalmi állami vezető álláshoz jut, hivatali ideje alatt nem folytathat üzleti tevékenységet, nem fogadhat el gazdasági előnyökkel járó baráti szívességeket. De ez az elv kiterjed a közeli családtagjaira is. Sem ő, sem családtagjai nem gazdagodhatnak jelentősen, sőt közvetlen barátai sem, hiszen akkor strómani szereppel gyanúsíthatók. A Fidesz-kormányzat szakított ezzel a konzervatív felfogással: a feleségnek, a gyerekeknek, a szülőknek emberi joguk, hogy üzleteljenek, hogy törvényesen gazdagodjanak. Milyen alapon zárna ki a bizniszből őket családtagjuk állami vezetői tisztsége? Nem kell ezt szégyellni – voltaképp a Gyurcsány is meggazdagodott (de nem hivatali ideje alatt, hanem korábban, már az Antall-kormány alatt).

Tulajdonképp így jön létre ez az egyben elitcserét, tulajdonátrendezést jelentő új nemzeti tőkésosztály, a politikai hataloméhség gazdasági hataloméhséggel párosulva – ezt nevezik a sajtóban „mutyigazdaságnak”, „szotyikapitalizmusnak” (Orbán Viktor szokott szotyizni a futballmeccsen), „haveri” vagy „cimborakapitalizmusnak”, ahol Magyar Bálint vagy Debreczeni József szerint „rablógazdasági célszerszámmá” vált az állam a kormányzat kezében (Szilágyi Ákos szellemesen mutyi prebundalizmusról ír). A rendszer – és mellékjelenségei, az ún. urizálás (luxusvadászatok, helikopterezés, milliós táskák, cipők, órák), az urambátyámozás, a szegényebb emberek vaskos lenézése (holott állítólag a kormányzás a keményen dolgozó kisemberekért folyik) – kelti azt a képzetet, hogy valamifajta új rendiséggel, *új feudalizmussal* állunk szemben.

2.4. Eredetileg ez a harmadik eredeti tőkefelhalmozás *kétszektoros* történet, nevezetesen Orbán Viktor politikai-állami vonalon, Simicska Lajos a gazdasági-üzleti vonalon építette ezt a félállami-félpiazi sajátos kapitalizmust.²⁴ Ez a kétfejűség azonban a harmadik Orbán-kormány alatt a ciklus elején véget ért, *Simicska Lajos ugyanis oligarchává vált*. Orbán Viktor sajátos

oligarchafogalommal rendelkezik. A balliberális oligarcha váddal szemben úgy nyilatkozott: „A NER rendszerében nincsenek oligarchák.” (Ellenzéki oldalról viszont oligarchának nevezik azokat is, akik politikai kapcsolatok révén, állami segítséggel váltak nagytőkésé.) Oligarcha ugyanis szerinte csak az, aki gazdasági hatalmát politikai hatalommá kívánja váltani, állami döntéseket kíván befolyásolni. Márpedig a második Orbán-kormány alatt Simicska Lajos valamifajta sajátos „társuralkodóvá vált”, embereit elhelyezte a kormányzati apparátusban, egyes gazdasági kihatással járó kormányzati döntéseket csak vele informálisan egyeztetve lehetett meghozni. Ez pedig korlátozta Orbán Viktor mozgásterét, és amikor politikai nézetkülönbség is jelentkezett (amelyet persze a Simicskára féltékeny „új törökök” azért keményen szíttattak), és a Simicska irányítása alatt álló médiabirodalom a kormányt támadni kezdte, 2015 elején megtörtént a szakítás. A miniszterelnök és a „Fidesz legokosabb fiúja” (Tamás Ervin) között *hideg polgárháború* kezdődött, Simicska – aki jobboldali elveit egyáltalán nem adta fel – a Jobbikot támogatta Orbánnal szemben, de a választásokon a Jobbik megsemmisítő vereséget szenvedett. Török Gábor hasonlította az Orbán–Simicska-viszonyt az USA–Szovjetunió 20. század végén fennálló viszonyához: mindegyik rendelkezett atomfegyverrel, de ha használja, maga is megsemmisül. Így a küzdelem a 2018-as választások után, atombomba felhasználása nélkül véget ért – Simicska Lajos levonult a pályáról (feltehetően tisztes „végkielégítéssel”).

A világ rendje így helyreállt, Orbán Viktor a Fideszben nemcsak politikai, hanem gazdasági téren is egyeduralkodóvá vált, és az is világossá lett: nem akar többé egy olyan monopolizált gazdasági hatalmat a Fidesz, illetve a kormány mögött, mint ami Simicska Lajosnál – az persze organikus fejlődés útján – korábban kialakult. A kormánypártok vonzáskörében több, egymással is versenyző gazdasági centrum alakult ki. A „külső” gazdasági terjeszkedés azonban zömmel már a ciklus végén leállt, hiszen már nem nagyon van mit elfoglalni, a Fideszen kívüli *üzleti világ pedig alkalmazkodott a tartós orbáni kormányzáshoz*. A megszerzett kormányközeli gazdasági hatalom pedig időnként újra és újra elosztásra kerül, a „mi” embereink versenyeznek a nagyobb gazdasági hatalomért a „mi” embereinkkel. A belső küzdelmek a harmadik Orbán-kormányzás alatt felerősödtek (lásd a Spéder-ügyet), és ez feltehetően folytatódni fog a 2018–2022-es ciklusban is. Orbán Viktor egyre inkább az „Oszd meg és uralkodj” elvet alkalmazza, *folymatosan át-átrendezi gazdasági háttérét* (újdonás Nyerges Zsolt egyelőre még nem teljesen világos szerepe a médiavilágon kívül). Most már Orbán Viktor nélkül lényeges gazdasági, ezen belül gazdasági személyi döntések nem születhetnek, a *de facto* *preziden-*
ciális kormányzást gazdasági szempontból is alátámasztották.

²³ Erről lásd Ferenczi Krisztina: *Narancsbőr*. Tény 214. Kft., Budapest, 2014.

²⁴ Lásd Debreczeni József: *A szürke dominanciák*. De.hukönyv, Miskolc, 2016, főleg 183–91.

3. Ideiglenes összegzés

Ténykérdés: a harmadik eredeti tőkefelhalmozás megvalósult, a Fidesz-barát *nemzeti tőkésosztály létrejött*. A kérdés az, hogy ezt a tényt gazdaságilag, illetve morálisan hogyan értékeljük.

A *gazdasági értékelésben* a kritikus elem az, hogy ez egy nagyon sérülékeny nemzeti burzsoázia, amely zömmel nem saját erejéből, innovatív alapon keletkezett, és ezért alapvetően *más*, mint a nem protekcionista módon, hanem organikus úton keletkezett nyugat-európai burzsoázia. Nagyon kérdéses ezért, hogy ezek az állami segítséggel létrejött hazai vállalatbirodalmak mennyire lesznek képesek a nemzetközi versenyben való helytállásra, exportra, külföldi befektetésre (mint, mondjuk, a Mol-csoport vagy az OTP). Kolosi Tamás megalapozottan mutat rá arra, hogy ez nem egy egészséges polgárosodási, középosztály-megteremtési folyamat, tudniillik valódi nemzeti burzsoáziát nem lehet protekcionista alapon, felülről, állami eszközökkel teremteni.²⁵ Ugyanakkor a Fidesznek ezt a gazdasági térfoglalását részben kiegyensúlyozzák a multinacionális vállalatok, részben a Fidesz-kormányzáshoz ugyan alkalmazkodó, de azért alapjaiban mégiscsak független hazai tőke, alapvetően a saját erőből, közép vállalkozásból felfejlődő cégcsoportok. Ha megnézzük a Szakonyi Péter által összeállított 100 leggazdagabb magyar listáját, az állami segítséggel feltőkésített vagyonnal rendelkező személyek száma „csak” egyötödöt tesz ki (persze ez a lista meglehetősen önkényes). A magyar gazdaság tehát alapvetően nem a Fidesz-közeli vállalkozókból áll, akik emellett zömmel a nemzetközi versenyben nem szereplő szektorokban szereztek dominanciát.

Ami pedig az *erkölcsi oldalt* illeti, kormányzati oldalról ezt a folyamatot – lásd Tellér Gyula és Láncki András ismertetett írásait – szükségesnek ítélik, és ugyebár az erkölcs nem politikai kategória. Alacsonyabb „kocsmái” szinten az érvelés ez: „értünk”, Magyarországért lopnak, illetve „mindenki lop”, az „MSZMP, MSZP, SZDSZ is lopott”. Még alacsonyabb szinten: aki lopott, aki a mi segítségünkkel gazdagodott, azt kézben tartjuk, az nem tud ellenünk fordulni (ebben tévednek, az ilyen típusú emberek villámgyorsan fordulnak). Ez a folyamat ugyanakkor aligha egyeztethető össze a *konzervatív keresztény értékrenddel*. Idézet a Keresztény Értelmiségiek Szövetsége által kiadott *Az idők jelei* II. kötetéből: „Azt tapasztaljuk, hogy kevés kiválasztott ember aránytalanul nagy mértékben részesedik a javakból – ez a jelenség olyan mértékeket ölt, hogy nem felel meg az erkölcsi elvárásoknak.” A kormányzati szereplő „ne legyen celeb”, a „most nekem mindent azonnal” elv követése alapvetően

²⁵ Lásd Kolosi Tamás már hivatkozott interjút a *HVG* 2017. március 7-i számában.

káros. A „kirakatemberek” látványos és nehezen magyarázható gazdagodása hiba. „Olyan embereket kell közéleti feladatokkal megbízunk, akik tisztában vannak azzal, hogy közéleti szereplőknek nem illik mértéktelenül meggazdagodni.” (No de az illem nem politikai kategória – S. T.) Mindez károsítja az intézményrendszert, aláássa a közbizalmat, a „vezető közéleti személyek hitelességét”. Továbbá „...az emberek jelentős része eltávolodik a közélettől, a politikusainkban nem a polgári és a nemzeti felelősségteljes személyiséget látják, hanem a rabló, belátásra képtelen és haszonleső arcokat, akik zsoldoskatonaként pusztítják egymás hitelességét és az ország előrejutásának esélyét”. „Az erkölcsileg vitathatóan szerzett gazdasági javak még generációk után is megkérdőjelezhetők.”²⁶ Az új nemzeti burzsoázia tehát nem megfelelő erkölcsi alapokon jött létre és nem is azon nyugszik, számomra pedig nem megfelelő ellenérv: a kommunisták is erkölcstelenül jutottak gazdasági hatalomhoz. Hosszabb távon a hiányzó erkölcsi alap az egész rendszert bomlasztja, ezért is indokolt lenne kormányzati oldalról e folyamat sürgős befejezése.

Az ellenzék részéről gyakran elhangzik, hogy választási győzelme esetén elvonja a kliensburzsoázia vagyonát. Ez azonban jogállami módszerekkel lehetetlen, kivéve a bizonyítottan bűncselekménnyel szerzett vagyont. Az erkölcstelenül, de legálisan megszerzett vagyont tudniillik egy esetleges későbbi kormányváltás során sem lehetne elvonni (legfeljebb – nagyon vitatható módon – különadókkal csökkenteni).²⁷

A negatívumok ellenére azonban – és a választópolgárok ezt értékelték – a jelentős állami beruházások következtében (persze ebben vastagon benne vannak az uniós források) a magyar nemzeti vagyon jól láthatóan jelentősen növekedett: a közlekedési-hírközlési infrastruktúra bővült, igen jelentős középületek jöttek létre (pl. Ludovica Campus), nagy jelentőségű kulturális, illetve sportlétesítményekkel gazdagodott az ország (pl. Szépművészeti Múzeum – Duna Aréna).

²⁶ Lásd *Az idők jelei* II., i. m., 49., 64–65.

²⁷ Lásd erről Hoffmann Tamás: *Az állami közreműködéssel szerzett tulajdon elvonásának lehetősége a nemzetközi és az európai emberi jogi standardok fényében*. MTA TK JTI Working Papers, 2017.

X. FEJEZET

Konzervatív humánpolitika, ideológia

1. Általános jellemzés. A konzervatív ideológia elmélyülése a ciklus során

1.1. A közigazgatásban és a gazdaságban pragmatikus, modern eszközöket alkalmazó kormányzat a humánpolitikában is igen aktív, széles körben alkalmazza a *szimbólumokat*. Az Orbán-kormány ebben a ciklusban is kultúrpolitikájában rendkívül konzervatívnak bizonyult, többek között az ún. emlékezetpolitika megváltoztatásával, az 1945 előtti kulturális állapot több elemének felújításával operál (lásd a Kossuth tér vagy a Várnegyed átrendezését). Mindez kiválóan tükröződik az Alaptörvényben, amelynek alapvető törekvése volt a *történeti alkotmány* felélesztése, és ezáltal az 1945 utáni időszak kiiktatásával (nemcsak a szocialista rendszerrel szakítva, hanem az 1945–1948 közötti szakasz, lásd 1946-ban a köztársaság kikiáltását) a második világháború előtti Magyarország ideológiájához, világnézeti irányultságához tér vissza. Ez a viszsztatérés pedig sokszor nem is a Horthy-korszak kultúrpolitikája közepéhez, hanem *jobbshéléhez* történik. Ennek igen jó példája az irodalomszemléletben a sváb Herczeg Ferenc helyett (aki pedig a Horthy-korszak kiemelt írófejedelme volt) az erdélyi népi írók (és nem is Tamási Áron, hanem a politikai szerepet vállaló Nyíró József vagy Wass Albert) piedesztálra emelése (egyelőre még Bethlen Istvánt nem váltotta fel a kormányzat fővonalánál radikálisabb szekértábor Gömbös Gyulával). De más vonatkozásban is feléleszti a kormányzat a konzervativizmust, nevezetesen a családpolitikában, az oktatásban, az egyházakhoz való viszonyban is. Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy az Orbán-kormány *szakított az állam ideológiai semlegessége* klasszikus polgári „dogmájával”, nyíltan támogatja a kormányzás irányultságának megfelelő oktatáspolitikát, kultúrpolitikát, művészetpolitikát, műemlékpolitikát. Sokszor túlideologizálás folyik, meglehetősen mesterségesen, jelentősebb új teljesítmények nélkül, pedig mint Demján Sándor mondotta: voltaképp a semminek nincs ideológiája.

A történelemszemléleti revízió behatol a közoktatásba (a Nemzeti alaptanterv számos részébe), a kultúrába, legfeltűnőbb jele pedig az ún. *szoborpolitika*. Megindult a Horthy-szobrok felállítása, de legfeltűnőbb a Kossuth téren Nagy Imre szobrának a Jászai Mari térre való áthelyezése. (Egyébként

a Lukács Archívum is mozog.) Ez méltó folytatása a Kossuth téren történt „grófcserének”: Károlyi Mihály el (voltaképp a felesége, gróf Andrássy Katinika Rajk Júliával barátkozott, és állítólag Eörsi Istvánnal is viszonya volt), Tisza Pista (a „vad geszti bolond” – Ady Endre) vissza, mégpedig úgy, hogy a szobra nagyobb legyen, mint az egyre szomorúbban a Duna felé merengő József Attiláé (az ő szobra sem volt 1945 előtt a téren).

Ha jobban megnézzük, a Horthy-kultusz megteremtésére irányuló törekvés (neohorthyizmus) is ellentmondásos. Na jó, leverte a Tanácsköztársaságot, és néhány évre képes volt Trianont korrigálni. No de a tetovált lovas tengerész zavarta ki fegyveresen a Szent Koronával megkoronázott királyt Magyarországról, azt, akinek a nevében kormányzóként vezette az országot, és azért végső fokon mégiscsak behódolt a németeknek 1944 tavaszán. A parasztromantikája miatt a Fidesz vidéki bázisának igen szimpatikus Szabó Dezső (*Az elsodort falu szerzője*) például „gőrénykurzusnak” nevezte a Horthy-rendszert, amely persze nem volt fasiszta diktatúra, de a demokrácia mintaállama sem (pl. a cseh demokrácia fejlettebb volt). De a „nagy honvédő háború” mítoszának lerontása, a felszabadítás tagadása, az Oroszországgal való együttműködést is gátolja, az orosz emlékezetpolitikában ugyanis ez a téma tabu.

A konzervatív ideológia e kormányzati ciklusban is folytatta azt a törekvést, amit Lengyel László *„életforma-diktatúrának”* nevez. Ebbe a körbe elsősorban a KDNP által szorgalmazott *vasárnapi üzletbezárás* tartozik, amely a lakosság ellenállása miatt többszakaszos küzdelemben, de egyelőre elbukott. A nagyvárosok lakossága megszokta már az amerikai ún. plázamodellt, a vasárnapi üzletzárás miatt nem lesz több a nagyvárosi templomjáró, nem sikerült Magyarországot a „kisajátított Isten országává” tenni (Gábor György). Ugyanakkor ez a lehetőség – a kereskedelmi dolgozók szakszervezetén keresztül – ciklikusan újra és újra feléled.

1.2. A 2014–2018 közötti időszak a második Orbán-kormány által kialakított kultúrpolitika, általánosabban kifejezve humánpolitika *elmélyítésének* időszaka. Két újdonság azonban tapasztalható (egyébként egymással összefüggésben), nevezetesen a *dominálás helyett a hegemoniára törekvés*, illetve *harc a kormánypártok hívei között a kulturális-tudományos „hatalom” újracelosztásáért*.

a) Amíg a 2010–2014 közötti időszakban a kormányzat inkább párhuzamos struktúrákat épített ki, most már a kettősséget igyekszik megszüntetni és *egynemű rendszert* kialakítani. Egyre erősödik az állítólag háttérbe szorítottak sérelempolitikája. Erre nagyon jó példa a *tudománypolitika*. Az MTA történelemtudománnyal foglalkozó intézete mellett több, kormányzat által finanszírozott történelemtudományi intézetet hoztak létre (Veritas Történetkutató Intézet, Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet, Schmidt Mária intézetei),

emellett nyelvstratégiai intézetet. A kutatásfejlesztésben az MTA mellett kutatásfejlesztési kormányhivatal alapítása volt eddig az uralkodó irányzat, de 2018-ban már az új Innovációs és Technológiai Minisztérium meg akarja változtatni az akadémiai intézetek tényleges irányítását, amely nyilvánvalóan átfogó intézetvezetési és kutatási programváltáshoz (így pl. a kormányzat számára „kellemetlen” társadalomtudományi témájú kutatások háttérbe szorításához – társadalmi nemek, nők helyzete, szegénység stb.) vezethet. Nem elég, hogy 2014-ben a Tudományos Akadémia műszaki-természettudományos részét megkettőzték és az OTKA támogatási rendszert elvonták a Pálinkás József (az első Orbán-kormány minisztere) vezette Kutatásfejlesztési és Innovációs Hivatal javára. Több kultúrharcos szerint most már a pártatlan tudományos megítélést (pl. nemzetközi bírálóbizottságok közreműködésével), amit Pálinkás biztosított („jó király”), meg kell szüntetni, és a „mi híveinket” megillető kedvezményes elbírálást kell biztosítani egy kevésbé tudományos szaktekintély, egy, a tudományos életben teljesen ismeretlen új vezető beállításával. (Pálinkás József mély iróniával: „Agyműtétre a választási siker sem ad felhatalmazást.”). No de Náray-Szabó Gábor – szintén akadémikus, éppúgy, mint Palkovics vagy Pálinkás – rögtön visszavág: „A magyar tudósok az állam csecsein csüngenek.” Az Akadémia műszaki-természettudományos kutatóközpontjainak hatékonyságát nyilván indokolt növelni, hiszen a magyar innovációs képesség valóban viszonylag csekély (bár az innováció alapterületét a vállalatok és nem az akadémiai kutatóintézetek képezik). Nyilván az MTA társadalomtudományi intézetei sem hibátlanul működnek (lassan 50 éve ott dolgozom), tapasztalható „üresjárat”, de ezeknek az intézményeknek a kiherélése súlyos károkat okozna a magyar tudománynak. Tudományos kutatókat – még ha egyesek esetleg nem is a munka hősei – nem lehet projektmenedzserekkel kicserélni. Meglátjuk, hogy a negyedik Orbán-kormány alatt sor kerül-e az Ágoston Balázsnak a *Magyar Idők*-ben megjelent cikke szerinti „tudatformálásban való őrségváltásra”.

b) Ahogy a gazdaságpolitikában, úgy a *kultúrpolitikában is megindul a harc* a ciklus végén a kormányzat által már elfoglalt területeken a hatalom – pénzelosztás, illetve vezetői állások – *újraelosztására* (Pröhle Gergely: van igény a kultúrharcra). Most már elsősorban nem a liberális-baloldali értelmiséget kell támadni, hiszen szerepük, intézményi háttérük minimálisra csökkent (legfeljebb a pártalapítványok, illetve például a sokat támadott Politikatörténeti Intézet jelentenek valamelyes konkurenciát), hanem az Orbán-kormány által kinevezett olyan vezetőket is, akik toleránsak az eddigi értékek iránt, bizonyos mértékben helyet adnak a hivatalos kultúrpolitikától eltérő véleményeknek is. A „kulturális hadiösvényt” (Tamás Ervin) egyre több területre terjesztik ki,

pl. a könnyűzenére is – lásd Tóth Vera mellőzését, amely kapcsán maga az érintett tiltakozott. (No de Rúzsa Magdát sem játssza a rádió?) Ez a „most mi jövőnk, minden a miénk” irányzat 2017 végétől kezdett kibontakozni, mégpedig főleg kormánypárti újságokban (*Magyar Idők*, *Magyar Hírlap*), folyóiratokban (*Figyelő*, *Demokrata*), illetve internetes portálokon (Pesti Srácok, 888). A szerzők többsége érdekes módon Erdélyből jött fiatalabb ember – Szakács Árpád, Orbán János Dénes –, és korábban éppenséggel baloldali volt, általában pedig sértett, magáról az eddig elért – szerintem nem rossz – helyzetéhez képest jóval többet gondoló ember. A „támadásnak” tehát egyben generációs változást célzó jellege is van. A megtámadottak egyike például a már említett Pálinkás Józsefen túl például Hammerstein Judit, akit a miniszterelnök annak ellenére mentett fel a külföldi kultúrintézeteket irányító Balassi Intézet vezetéséből, hogy régi bizalmas munkatársa (miniszterelnöki tanácsadói állással kárpótolták). Távozott Pröhle Gergely a Petőfi Irodalmi Múzeum éléről (pedig még Wass Albert-kiállítást is rendezett, de ez kevés), Ókovács Szilveszter (egy hivatalos családpolitikába be nem illő opera két évvel ezelőtti bemutatóra vétele kapcsán) politikai támadások célpontja lett, sőt Andy Vajna is megtámadták (hasta la vista Andy!), mert egyrészt az általa irányított filmalap ugyancsak támogatott – egyébként világsikert elért – olyan filmeket, amelyek nem illenek a kvázi hivatalos „kulturális irányzatba”, másrészt nem finanszírozta meg nagy magyar történelmi filmek létrehozását (megfelelő forgatókönyv hiányában). Ezt a politikai irányvonalat ugyan olyan kormánypárti politikai szereplők is kárhóztatják interjúikban, mint például L. Simon László Fidesz-képviselő, illetve Szócs Géza miniszterelnöki tanácsadó (mindkettő volt Orbán kormányaiban kulturális államtitkár), és Fekete Péter jelenlegi kulturális államtitkárnak sem nagyon tetszik (Bozóki András „kulturális családi tűzfészekről” beszél), de egyelőre folytatódik, sőt úgy néz ki, hogy ez a támadás – azon a címen, hogy a kultúra, a tudomány területén éppúgy biztosítani kell az abszolút fölényt, mint a politikában (ehhez persze alkotásokra is szükség lenne) – állandósul. Lásd Békés Márton 2017. őszi ún. tihanyi téziseit: a kulturális hegemonia a tartós politikai hatalom előfeltétele. Ugyanakkor szerintem a kormányzat szempontjából sem célszerű a mérsékelt konzervatív értelmiséget belső ellenségként kezelni (bolsevista módon „leleplezni”), és az eddigi használat után eldobni, „mint egy üres sörösdobozt” (Bozóki András).

Úgy gondolom, hogy nyolc év orbáni kormányzás után, miután a kulturális élet minden vezető posztján a Fidesz-KDNP kinevezettjei álltak, *egyszerűen nevetséges „balliberális kulturális diktatúráról” beszélni*. Ircsik Vilmos például a *Magyar Idők* augusztus 29-i számában a *Nagyvilág*-ot is a balliberális diktatúra áldozatának minősíti, holott abban jelentek meg Teller Gyula

Orbán Viktor politikáját elméletileg megalapozni kívánó tanulmányai, és a folyóirat – amely 2002–2010 között zavartalanul üzemelt jobboldalinak tekintett főszerkesztővel (Fázsy Anikó) – 2016-ban, a harmadik Orbán-kormány alatt szűnt meg. Vagy eddig vajon nem adták ki Szabó Magda, Jókai Anna, Kányádi Sándor vagy Krasznahorkai László műveit? Ezek a közvélemény által jobboldaliként kezelt nagy írók. (Elképzelhető persze, hogy részben az 1990 előtti emigráns irodalom, részben a modernebb mostani erdélyi magyar irodalom megjelenésében hiányosságok vannak, de akkor tessék ezt pótolni.) Írónál ugyanis nem a politikai beállítottság számít – Spiró György bármilyen politikai rendszerben jelentős író. Párthűség tehetséget, teljesítményt nem pótolhat, vagy ahogy Kolosi Tamás mondja, kultúrharchoz kultúra is szükségeltetne, művészetben az *államvezetéshez való igazodást* abszurd megkövetelni.

Visszatérve még a tudománypolitikára, itt is látható egy általános kormányzati módszer, a *rapid cselekvés*. Az MTA egy órát kapott a kutatásfinanszírozást teljesen átalakító törvényjavaslat észrevételezésére, ellenkezése ellenére a törvényjavaslatot (összekötve a költségvetéssel) villámgyorsan elfogadták, majd ezután mintha semmi sem történt volna, leültek az Akadémiával „békésen” tárgyalni az általa ellenzett koncepció kidolgozatlan részleteinek rendezésére (pl. a Közgazdaság-tudományi Intézet esetleges megszüntetéséről). Az ELTE is csak egy napot kapott egy akkreditált szak (gender) megszüntetését tartalmazó rendelkezés véleményezésére. Ez igazán nem kulturált módszer (de hát tudjuk, a kulturáltság sem politikai kategória). Innovációt csak alapkutatások támaszthatnak alá, és a társadalomtudományok sem létezhetnek bírálattal nélkül. Ezt a kormányzatnak tudomásul kell vennie, ez hozzátartozik az intelligens kormányzáshoz.

2. A humánpolitika egyes területei

A tudományos kutatásról és a médiapolitikáról már a korábbiakban szó esett, a sportról pedig külön pontban beszélnek, úgyhogy most a többi alapvető humánpolitikai területtel foglalkozunk.

2.1. Közoktatás – felsőoktatás

A második Orbán-kormány – adósságrendezés címén, azzal összekapcsolva – központi állami kézbe vette a korábbi helyi önkormányzati közoktatást, mégpedig differenciálatlanul, mert például az adósság nélküli fővárosi gimnáziumok is a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz kerültek (a főpolgármester tiltakozása ellenére). A Klebelsberg Központban történt

túlzott centralizáció 2015-re működésképtelenné tette ezt az oktatásirányítási szervezetet, ezért a vezetését leváltották, és regionális tankerületi központok felállítására került sor. Polónyi István szerint 2010 óta „*oktatáspolitikai fordulat*” következett be – államosítás, centralizáció, az önkormányzatiság, a pluralizmus és az iskolai autonómia csökkentése, ehhez Andor Mihály erős túlzással hozzáteszi a „*cselédmentalitás*” visszaépítését.¹ Sok esetben patinás gimnáziumok, oktatási intézmények élére szakemberek helyett politikai kinevezettek érkeztek. A közoktatásban a ciklus során – sok esetben tüntetésekben is megnyilvánuló – általános elégedetlenség mutatkozott, főleg a tanárok, de a szülők és a diákok körében is. Elégé általános a pedagógushíány (ezt jelzi a nyugdíjas pedagógusok visszahívására, gyakornokok bevonására való törekvés). Fizetésemelések részlegesen történtek ugyan, de azért a bérszínvonal még mindig nem kielégítő, emellett az oktatásszakértők többsége szerint jelentős a tanárok és a tanulók túlterheltsége is. Nehézkes a közoktatásnak a modern technikához való alkalmazkodása is. Természetesen ez nem új probléma, a korábbi kormányoknál is, nemzetközileg is fennállt, illetve fennáll.² Kormányzati oldalról a fő kifogás az – egyébként a felsőoktatással szemben is –, hogy az oktatás nem támasztja alá megfelelően a munkaerőpiacot, nem ad kellő szakmunkást az iparnak, a vállalkozási szektornak. Emellett Erdő Péter bíboros szerint is túlzott mértékű volt az állami iskolák történelmi egyházaknak való átadási folyamata, mert ezek fenntartására még a katolikus egyháznak sincs megfelelő személyi infrastruktúrája. Elgyönyörködtem Miskolcon a jezsuita iskolán (kedvenc templomom Rómában a jezsuita), csak egy baj van: alig tanít itt jezsuita szerzetes (külföldről sem), szinte valamennyi tanár a városból jövő civil. Az iskolai autonómia mértéke pedig olyan, elvileg helyes intézkedések következtében is csökkent, mint az iskolai közétkeztetés kivonása a piacról, illetve a tankönyvkiadás és -terjesztés államosítása, valamint a nyelvoktatási piac erőteljes megrostálása. Az alapítványi iskolák az állami támogatás szempontjából erőteljesen háttérbe szorultak, ez pedig a magániskoláknál a tandíjak erőteljes emelkedéséhez vezetett. Míg a kormányzati kommunikáció erőteljesen propagálja az állami közoktatást, a kormányzati politikusok elég széles köre iskoláztatja a gyermekeit drága magánoktatási intézményekben. (Ez csak részben magántípus, politikai ellentmondás.)

¹ Lásd Polónyi István: Oktatáspolitikai kísérletek és kudarcok. Nemzetközi színvonalú oktatási rendszer létrehozása in: *Hegymenet*, i. m., 379–400. Andor Mihály: A cselédmentalitás visszaépítése, avagy az orbáni oktatáspolitikai in: *Magyar polip 2*.

² Lásd Polónyi István: „A magyar iskolarendszer (...) tartalmilag életidegen, átlagteljesítményben gyenge, társadalmilag polarizált és szelektív” in: *Hegymenet*, i. m., 381.

A felsőoktatásban a 2010–14 közti kormányzati ciklusban történt meg az egyetemek gazdasági-adminisztratív vezetésének központi állami irányítás alá vonása a *kancellárok* kormányzati kinevezésével, illetve a *konzisztóriumok* felállításával. Ezáltal az egyetemi rektorok, illetve szenátusok hatásköre – kevésbé formálisan, inkább a gazdasági erőforrások igénybevétele szempontjából informálisan – szükségképp csökkent. A harmadik Orbán-kormány alatt ennek a rendszernek a „beüzemelésére” került sor. Azokban a felsőoktatási intézményekben, ahol a rektor és a kancellár harmonikusan együttműködött, ez a szisztéma szerintem bevált (pl. Corvinus, Testnevelési Egyetem), ahol ez nem jött létre (pl. BME), ott az egyetem működésében zavarok mutatkoztak. Mindenesetre a kancellári rendszer bevezetése – és ez hátrányos – az egyetemek adminisztratív apparátusának jelentős felszaporodásával járt az elektronizáció előrehaladása ellenére is, miközben – egyébként szerintem helyesen – az oktatók óraterhelését általában növelték.

A főiskolák még az előző ciklusban történt mesterséges egyetemmé átvárázslása ún. alkalmazott tudományokkal foglalkozó, illetve szakegyetemekké szerintem az egyetemi rendszer *általános erodálásával* járt. A bolognai rendszer korábbi balliberális kormány által történt erőltetett bevezetésével (ún. szüdzimusz – Szüdi Jánosról elnevezve) a tömegesített elitegyetemeink színvonala – a nemzetközi összehasonlítás ezt egyértelműen mutatja – sajnálatos módon csökkent, ennek a tendenciának (az osztott képzésnek – alapszak, mester-szak) csak a jogi és az orvostudományi képzés tudott eredményesen ellenállni. Szerintem megtévesztő elnevezések is megjelentek. Például a Budapesti Gazdasági Főiskola alkalmazott tudományok egyetemeként, ezt a jelleget fel nem tüntetve Budapesti Közgazdasági Egyetem néven való működése félrevezető, mert az igazi specializált közgazdasági egyetem Budapesten a Corvinus Egyetem, amely Matolcsy György segítségével megmenekült politikai indíttatású fenyegető megszüntetésétől. (Megúszták Marx szobrának mellékes helyiségbe helyezésével, bár a meccsnek láthatóan nincs még vége.) Annyi állami egyetemre, mint amennyi a főiskolák „egyetemesítésével” létrejött, Magyarországnak nyilván nincs szüksége – csak politikai alapon lehet minden megyei jogú városnak „egyeteme” (ez sem az Orbán-kormány alatt kezdődött). Növekedett továbbá a ciklusban azon fiatalok száma, akik rögtön külföldi egyetemeken kezdenek tanulni, vagy később ott fejezik be tanulmányaikat – ez önmagában nem helytelen, az ország javára is válhat (nálunk is szép számmal tanulnak külföldiek, pl. az orvostudományi karokon).

A ciklus alatt meghonosodtak – és ez a gyermekbetegségeitől függetlenül szerintem pozitív – az ún. *duális egyetemi képzések*, amelyek jobbára a pillanatnyi munkaerőpiaci igényekhez igazodnak. Már említettük, hogy a kormány

kiemelt figyelmet fordított a ciklusban a *Nemzeti Közzolgálati Egyetem*, illetve a *Testnevelési Egyetem* felfuttatására (ez aligha kifogásolható), emellett Kecskeméten épül egy sajátos „félmagán egyetem” az MNB alapítványának szervezésében, nevezetesen a Neumann János Egyetem, bizonyos mértékben szimbiózisban a Mercedes kecskeméti leányvállalatával. Változatlanul kiemelt állami támogatásban részesülnek az egyházi fenntartású egyetemek.

A felsőoktatást beárnyékolta ugyanakkor a felsőoktatási törvénynek a *Közép-európai Egyetem* (CEU) ellehetetlenítésére irányuló módosítása. A CEU mint amerikai intézmény nyilván nem a kormány ideológiai elképzeléseibe illeszkedő oktatási-kutatási profillal rendelkezik, de hát voltaképp az Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem sem (ez utóbbi német kereszténydemokrata szellemiségű, à la Angela Merkel – a szellemi hátudvar ezt sem szereti). Mindkét egyetem ugyanakkor a magyar tudományos élet igen jelentős képviselője, függetlenül attól, hogy a CEU-t Soros György alapította a 90-es évek elején. Nyilván minden egyetemnek – így a CEU-nak is – be kell tartania a magyar törvényeket, de visszamenő hatállyal a szerzett jogok elvétele sem éppen jogállami megoldás. Már az év elején alá lehetett volna írni New York állammal a CEU budapesti működését megalapozó nemzetközi egyezményt, mint ahogy más amerikai belső tagállami kormányokkal ez történt, de láthatóan ennek az egyetemnek a kivéreztetése volt a politikai cél (nehezen tud felvenni hallgatókat a következő tanévre, nem tud amerikai diplomát kiadni stb.). A CEU menjen csak Bécsbe, a magyar diplomát kiadó Közép-európai Egyetem – ha akar – maradhat. A kormány taktikája egyébként most is nagyon ügyes: villámgyorsan engedélyez különböző más amerikai egyetemeknek budapesti egyetemalapítást – „mi nem Amerika ellen vagyunk, csak a Soros ellen”.

A kormány *ifjúságpolitikája* az elmúlt ciklusban véleményem szerint nem volt túl sikeres. Nyilván nem a kormány üldözött el az országból több száz-ezer fiatalt, de az tény, hogy jelentős részben a kormánykritikus fiatalság távozott-távozik, akiknek nem tetszett a túlzott magyar nacionalizmus, a kormányzati sikerpropaganda, a kormányzás stílusa. (Önmagában persze a külföldön való tanulás, dolgozás az ország hasznára is válhatna, feltéve ha később zömmel otthon hasznosul.) A ciklus utolsó részében – és ez többletjelentőséget kapott 2018 nyarán, már a negyedik Orbán-kormány időszakában – a *honvédelem fejlesztésével* összefüggésben előtérbe került az iskolai *hazafias nevelés*, a gyerekek honvédelmi ismeretek, illetve honvédelmi tevékenységgel összefüggő sportok (pl. lövészet) iránti vonzódásának felkeltése. Ez önmagában akár helyeselhető is lenne, feltéve ha nem túlbuzgóan történik, amely utóbbira sajnos érzek némi hajlandóságot.

2.2. Család- és népesedéspolitika

Az orbáni kormányzás igen lényeges ideológiai eleme a konzervatív családpolitika, amit az is jelez, hogy az Emmi családpolitikai államtitkára, Novák Katalin a Fidesz alelnöke lett 2017-ben (hatalmas, narancsszínű Fidesz-fülbevalóval állt a miniszterelnök mellett a győztes választás éjszakáján). Szó volt önálló családi tárca létrehozásáról is, de Orbán Viktor egyelőre ragaszkodott az egységes humánminisztériumhoz.

A konzervatív családpolitika alapvető részei:

a) a házasság egy férfi és egy nő szövetsége, és alapvetően a házasság hoz létre családot;

b) a nő alapvető feladata – összefüggésben a népesedéspolitikával – a gyermeknevelés, a családban való otthoni tevékenység;

c) a seniorpolitika lényege a *nyugdíjasokkal* való fokozott politikai foglalkozás, így például *szövetkezeti formában* a munkaképes nyugdíjasok visszahozása a munkaerőpiacra.

Ez az ideológia elutasítja az ún. *genderizmust*, az ún. társadalmi nemek fel fogását, általánosítottan kifejezve: egyértelműen elutasítja a házasság és a család fogalmának fellazításával operáló modern nyugati „dekadens” irányzatokat.

Az Alaptörvény világosan kimondja, hogy házasságot egy férfi köt egy nővel, és így jelenik meg a házasság intézménye a polgári törvénykönyv családjogi könyvében is. A házasság nélküli együttélés – bár a fiatal nők és férfiak többsége egyelőre inkább ezt választja – a Ptk. szerint a *polgári jogi társaság* egyik megnyilvánulási formája, amely nem hoz létre házassági vagyonszereket (egyébként 2010 előtt is így volt). Bár több európai kormány (pl. már Közép-Európában a cseh kormány is) elismerte a homoszexuálisok házasságát, ehelyett a magyar törvény az ún. *regisztrált élettársi kapcsolat* lehetőségét nyújtja számukra az anyakönyvi igazgatás keretében. A magyar törvény a konzervatív családfelfogás jegyében – több európai országgal ellentétben – nem teszi lehetővé, hogy homoszexuális párok gyereket fogadjanak örökbe.

Véleményem szerint ez a kormányzati felfogás *megfelel* a magyar társadalom többsége, főleg az idősebb nemzedékek jelenlegi tudatának. Ugyanakkor a realitás azt sugallja, hogy jogilag is el kellene ismerni a házasságkötés nélkül együtt élő, gyermekekkel rendelkező heteroszexuális párokat *családként*. Ettől függetlenül a kormány propagálhatja a házasságot, serkentheti a házasságkötést (vannak is részeredmények). A házasság intézményét támogatja az is, hogy egyre többen igényelnek ünnepélyesebb *egyházi házasságkötést*, ami viszont csak polgári házasságkötéssel összekapcsolva lehetséges (ezért is nem lenne helyes az egyházi esküvőt egyben polgári esküvőnek is minősíteni, amely ellentétes is lenne az állam és az egyház szétválásával – voltak ilyen javaslatok a ciklus során).

A gyermeknevelést is egyformán kell támogatni házasságban és házasságon kívül együtt élő pároknál, és a kormány sikeres intézkedéseket is tett – helyesen – a *gyermekvállalás anyagi támogatására*, a házasságkötéstől függetlenül.

Ami a homoszexuálisok együttélésének (illetve más, a többségi életformától eltérő szexuális beállítottság – pl. transzvesztiták) megítélését illeti, e téren sem ártana a *középúton* maradni. A homoszexuális együttélés nem szegény, nem elítélendő (elítélendő inkább az ún. buzizás, homokozás), de nem is büszkeség, éppúgy nem büszkeség, mint a heteroszexuális identitás. Nyilvános helyen való heteroszexuális nemi aktus éppúgy sérti a közízlést, mint a Pride felvonuláson egyes esetben látható provokatív meztelen fetrengés. A házasság intézménye szerintem is történelmi fogalmilag foglalt egy férfi és egy nő számára, a homoszexuálisok részére a regisztrált élettársi kapcsolat szerintem elégséges. Ami pedig a homoszexuális pároknál a gyerekek örökbefogadását illeti, szerintem törvényi szinten ezt nem kellene teljesen kizárni, de a gyámhatóságnak minden esetben különös gondossággal kellene megvizsgálni az örökbe fogadó szülők erre való alkalmasságát, amelyben a jó anyagi háttér csak egy tényező lehet. Ugyanis adott esetben az állami gondozott gyermek érdeke inkább az örökbefogadás mellett szólhat még homoszexuális párok esetén is, azaz ez inkább családserű lehet, mint az állami gondoskodásban való ridegebb nevelkedés. A konzervatív ideológia ezt nyilván elutasítja, de azért előbb-utóbb, nagyobb távlatban, mondjuk, az örökbe fogadott gyermekkel együtt élő, a többségi társadalmi közízlést nem sértő módon viselkedő homoszexuális párok is elismerhetők családként (de szép csendben, a többséget nem provokálva). Az egyébként szélső kivételként jelentkező „nemcsere” (transzneműség) sem betiltandó, de nem is propagálandó. Általában nem kellene felfűjni – a társadalom túlnyomó többségétől távol álló – ilyen ügyeket (de nemcsak negatívan, hanem dicsőítő beállításban sem).

Nyilván természetes, a női biológiai nemből következő szinte ösztönös vágy a nők túlnyomó többségénél a *gyermekáldás*, a gyermeknevelés. A hagyományos életforma nem szegény, nevezetesen hogy a házasságban a nő otthon marad, vezeti a háztartást, és egy kereső foglalkozás van a családban, a férfi. (Ehhez persze kellő jövedelem is kell.) A háztartásvezetés is fontos munka, a gyermekek melletti otthon maradás általában a gyerekek lelkivilágának, nyugalmanak is előnyös, tehát a munkaviszonyban nem álló nő sem eltartott. (Sem az édesanyám, sem a feleségem „nem dolgozott”, de egyáltalán nem érezte magát eltartottnak, a feleségem volt a családban a főnök, az én keresetemet is a feleségem osztotta be, alig tudtam valamit „visszalopni” tőle.) Helyes, ha a kormányzat az otthoni munkát is javadalmazni kívánja, illetve otthon végzendő részmunkákat is kínál a háziasszonyoknak.

Ugyanakkor nem helyénvaló a kormányzati propagandában ezt a tradicionális felállást egyedül helyes életformaként beállítani, valamifajta középkori félféudális patriarchális családmodell jegyében. Egyáltalán nem baj tehát, ha sok modernebb fiatal nő a gyermekvállalás mellett a munkaerőpiacon is karriert kíván csinálni, és hogy a férfiak egy része hajlandó kivenni a részét a háztartási munkából, hogy a párját tehermentesítse. Ez is egy családmodell – gondolom, Novák Katalin maga is így van ezzel. Az is tény, hogy a magyar társadalom ebből a szempontból még mindig túl tradicionális, így kevés még a női vezető a gazdasági-társadalmi életben is, a politikában is – pl. a harmadik Orbán-kormányban egy női miniszter sem volt, kirívóan kevés a magyar női országgyűlési képviselő száma stb. Ebben a kérdésben a kormányzatnak többet kellene tennie – nem feltétlenül egy mechanikus ún. női kvótával (ez több országban sikerült, több országban megbukott). Ugyanakkor a kormányzat a ciklus során – törvénykezési úton is – sokat tett a nőkkel szembeni erőszak meggátolására, illetve keményebb szankcionálására, bár az ún. isztambuli egyezmény ratifikálását „férfias” kormányzatunk láthatóan szándékosan elmulasztja.

Az ún. gender, azaz a társadalmi nemek kutatását-oktatását sem célszerű állami eszközökkel gátolni – egyes esetekben valóban megfigyelhető túl-hajtásai ellenére sem. A MeToo mozgalom – szerencsére – nem tudott Magyarországon néhány kirívó botránykeltésen túl meghonosodni. A tényleges zaklatás természetesen elítélendő, de az azzal való alaptalan karrierromboló vádaskodás (pl. mert valaki, mondjuk, nem kapott meg színházi-filmbeli szerepet – ilyen is van) szintén nem elfogadható.

Nagy Ida államtitkár szerint a *kormány családmodellje* – amely konzervatív fordulatot jelent – *siker*es. Fő célja, hogy a gyermekvállalás ne járjon elszegényedéssel. E körbe tartozik a bölcsődei-óvodai szolgáltatások bővítése, a közoktatásban az ingyenes gyermekétkeztetés, illetve tankönyvellátás. Az állam a gyermeknevelési költségek jelentős részét a családoktól átvállalja – ide tartozik a gyás visszaállítása, a gyed-rendszer kialakítása, az otthoneremtés, (lakás)támogatások jelentős bővítése, az ún. csok bevezetése, végül a gyermeket nevelő családok adójáruék-terheinek csökkentése. Az újfajta családpolitikát intézményileg is alátámasztották a népesedésért és a családokért intézet létrehozásával. Ennek következtében Nagy Ida szerint megváltozott és családbarátabb lett Magyarországon a közhangulat.³ Ez igaz, de Spéder Zsolt szerint mindezek ellenére növekedett az ún. tudatos szinglik, illetve az egygyerekes családok száma is, továbbá szerinte a kormányzat családpolitikai intézkedései túl magas

³ Lásd Nagy Ida interjút a *Demokrata* 2018. április 18-i számában *Konzervatív fordulat* címmel.

költségekkel jártak, és ehhez képest családpolitikai hatásuk viszonylag csekély.⁴ A családi pótlék viszont nem emelkedett – ezt egyes baloldali szociológusok némi alappal úgy értékelik, hogy ezzel a családpolitikai rendszerrel a kormány a középosztály gyermekvállalását kívánja támogatni, a szegényebb rétegeket, például a cigány családokét viszont inkább korlátozni kívánja.

Rátérve a népesedéspolitikára – Spéder Zsolt szerint helyesebb lenne családpolitika helyett népesedéspolitikáról beszélni –, a magyar kormány a ciklusban sokat tett azon folyamat csökkentéséért, hogy minden évben lassan évtizedek óta több ember hal meg Magyarországon, mint ahány születik. Márpedig a népességszám nemcsak a születésszámtól, hanem az élettartam hosszától is függ.⁵ A magyar társadalom előregedése így is jelentősen előrehaladt, és ez a kormányzatot – főleg a ciklus végén, a választási kampánnyal is összefüggésben – az ún. *seniorpolitika* erősítésére, a nyugdíjasokkal való fokozottabb foglalkozásra készítette (Orbán Viktor rendszeresen megjelenik az Idősügyi Tanács ülésein). A nyugdíjak – inflációt követő – emelése folyamatos, ugyanakkor a magas és az alacsony nyugdíjak közti szakadék növekszik. (Több szakértő az ún. inflációkövető rendszer bevezetését is javasolja, hiszen jelenleg a nyugdíjmelés elmarad a bérnövekedéstől.) Egyre kérdésesebb, hogy a jelenlegi nyugdíjrendszer meddig tartható fenn (egyesek szerint úgy 2030-ig), illetve hogy emelni kell-e a nyugdíjkorhatárt vagy sem. Egyre közelebb került a ciklus alatt a gyermeknevelésnek a nyugdíjrendszerben való értékelése is.⁶ A ciklusban a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság beolvadt a Magyar Államkincstárba – ezt sokan úgy értékelték, hogy növekedett a nyugdíjrendszer politikai kitettsége (szerintem tévesen, technikailag jobb és olcsóbb megoldás).

A ciklus végén megjelent mint új munkaerőpiaci intézkedés a *nyugdíjas-szövetkezetek* létrehozása, amely azt célozza, hogy a munkaképes nyugdíjasok (a korábbi igen korai nyugdíjba vonulási lehetőségek lényegében a második Orbán-kormány alatt megszűntek) jöjjenek vissza a munkaerőpiacra. E szövetkezetek létrehozását az állam jelentős gazdaságpolitikai kedvezményekkel támogatja (a nyugdíjas munkavállalás adókedvezményei stb.), és ezzel összefüggésben – a túlpolitizálás újabb bizonyítékául – az újraformált Országos Szövetkezeti Tanács elnöke 2018 nyarán a miniszteri tisztségétől megváltó Kósa Lajos lett. A szövetkezeti gondolat pedig átmege a családpolitikára: Novák Katalin bejelentette a „kismama-szövetkezetek” (?) szervezését.

⁴ Lásd Spéder Zsolt interjút a *HVG* 2018. május 17-i számában *Nem magyar átok* címmel.

⁵ Lásd Kapitány Balázs – Spéder Zsolt: Hitek, tévhitek és tények a népességcsökkenés megállításáról. Demográfiai kihívások és kezelési lehetőségek in: *Hegymenet*, i. m., 177–91.

⁶ Lásd Gál Róbert Iván: Hozott szalonnával. A fenntartható nyugdíjrendszer kialakítása in: *Hegymenet*, i. m., 192–213.

2.3. Kultúra- (művelődés-) politika

A harmadik Orbán-kormány alatt is folytatódott kormányzati segítséggel a kultúrában, a népművelődésben a *nép-nemzeti irányzat* erősödése, de viszonylag láthatatlanul, halkán, és a már említett kultúrpolitikai támadás a még fennálló balliberális-kozmodopolita irányzat, illetve támogatói ellen csak a ciklus végén jelentkezett (és feltehetően a negyedik Orbán-kormány ciklusát fogja jellemezni, hacsak ki nem fullad). A konzervatív kultúrpolitika alapvető bázisa a Fekete György vezette *Magyar Művészeti Akadémia* volt (egyesek árnyék-minisztériumnak is nevezték), amely a ciklus alatt vagyonban-befolyásban tovább növekedett. (A ciklus végén Fekete György távozott az MMA éléről.) Az állami támogatások jelentős mértékben a népi kulturális hagyományok felélesztésére-terjesztésére és a szomszéd országokban (főleg Erdélyben) jelentkező magyar kultúra fejlesztésére irányultak. Ezek jó része pedig a Miniszterelnöki Hivataltól, a Külügyminisztériumtól származott, és nem a kultúráért felelős államtitkárságtól (hasonlóan a sportfinanszírozáshoz 2017-ig). Az irodalmi-művészeti-társadalomtudományi folyóiratok jelentős része – állami támogatások hiányában (pl. *Holmi*) – megszűnt. A könyvkiadás terén igen jelentős a Kerényi Imre (ellenzők szerint giccsügyi kormánybiztos) által vezetett Magyar Könyvtár sorozat – sok telitalálattal és sok ízléshibával. Az új kormányzati „boldogság-folyóirat”, a *Magyar Krónika* – „virágozzék a pitypang” – beindítása sem járt jelentősebb sikerrel, éppúgy, mint a zömmel ízléstelen, áltörténeti képekből rendezett kiállítások sem. Igen ellentmondásos volt az ún. kulturális közmunka bevezetése is – 2018-ban le is építették ezt a rendszert (tehát a kormányzat korrigált).

A ciklus kultúrájának sikerágazata a *Nemzeti Filmalap* által támogatott magyar film volt – például Nemes-Jeles *Saul fiának* Oscar-díja, Enyedi Ildikó *Arany Pálma*-díja és több más kisebb nemzetközi siker. Több, jelentős nézőszámot vonzó szórakoztató magyar film is született (*Kincsem*, *A Visz-keis*). Mindez a filmügyi kormánybiztossá vált magyar-amerikai – nem éppen nép-nemzeti – producer, Andy Vajna sikere is (Havas Ágnessel együtt), aki – bár ez nagyon nem tetszik egyes túlradiális „népnemzetinek” – a hivatalos kultúrpolitikával ellentétes szellemű filmeket is támogatott, feltéve hogy a forgatókönyv és a technikai kivitelezés magas színvonalú volt. Vajna szakértelmét és nemzetközi lobbiját számos balliberálisnak nevezett művész is elismerte. Más kérdés, hogy a magam részéről azt sem tartom helyénvalónak, hogy valaki átveszi ettől a kormánytól a Kossuth-díjat, majd rögtön kormányt bíráló sajtónyilatkozatot tesz, vagy külföldön a magas elismerést jelentő nemzetközi díj átvételekor szidalmazza a hazájában a választópolgárok többsége

által megválasztott, tehát legitim kormányt, amely az ő művészi tevékenységét is támogatta. Ilyet például egy amerikai rendező sohasem tenne.

A múzeumügy világában az alapvető küzdelem az ún. Liget-projekt tekintetében éleződött ki a ciklus alatt. Baán László – aki kiváló kiállításokat rendezett a Szépművészeti Múzeumban, meg is támadták a radikálisok – kormánybiztosként olyan Városligetet kíván kiépíteni, amely egyben múzeumnegyed is lenne. Ez azonban szükségképp ütközik természetvédelmi szempontokkal. A „zöldekkel” való küzdelem a Városligetben is sajnálatos módon feleslegesen jelentős mértékben politikai csatává vált, némileg hasonlóan a római parti árvízvédelem ügyéhez.

A *színház* világában a két klasszikus polgári színház, a Víg és a Madách a korábbi vezetés mellett működött a ciklusban tovább, a kormányzati befolyás inkább a vidéki színházaknál jelentkezett (lásd Balázs Péter szolnoki igazgatóságát, de például a lakosság kiállása következtében Jordán Tamás megbuktatása nem sikerült Szombathelyen). Vidnyánszky Attila magas szintű Nemzeti Színháza inkább megfelel a tradicionális nemzeti színházi profilnak, mint Alföldi Róberté (ez utóbbi tehetsége számos más helyen bontakozik ki), és sikeresen és igényesen működik Káel Csaba irányítása alatt a Művészetek Palotája is. A vállalatoktól származó tao-támogatás elosztási rendjét pedig például Vidnyánszky Attila, a Nemzeti Színház igazgatója is hibásnak tartja és az átalakítását javasolta, L. Simon László pedig azt állította a televízióban, hogy a kulturális tao úgy 30 százalékát „ellopják” – kamutársulatok kamuelőadásai. (Képzeliük el, hogyha ez a jóval csekélyebb összegű kulturális tao-nál így van, mi lehet akkor a sportban – erre rövidesen visszatérek.) 2019-ben – feltehetően – a kormányzat központi állami alapból kívánja a tao-t elosztani – a visszaélések korlátozása tehát újabb centralizáció útján történik (ez ellen a budapesti színházak védelmében Tarlós István is szót emelt).

2.4. Egészségügy

A harmadik Orbán-kormány ciklusa az egészségüggyel való küszködésével telt el. Nem új probléma ez, a Kádár-rendszer rossz öröksége után (Moldova György tékozló koldusa) a rendszerváltozás utáni kormányok egyike sem tudott megbirkózni ezzel a problémával, már csak azért sem, mert két-három éves távlatokban eltérő szemléletű reformok követték egymást, akár ugyanazon kormány alatt is. Némi túlzással, de igaz Lantos Gabriella azon megállapítása, hogy „a magyar egészségügy az állami túlhatalom áldozata”.⁷

⁷ Lásd Lantos Gabriella: Erzsike néni ne utazzon 30 kilométert vagy Tóth doktor 1300-at.

Újdonság azonban, hogy az egészségügy állapotával való *elégedetlenség a ciklus alatt általánossá vált*. Az egyik oldalon pénznyelő és állandósultan eladósodó kórházak jelentős technológiai elmaradással, a másik oldalon üres háziorvosi praxisok sora. Súlyos problémák a sürgősségi ellátásban, kórházi fertőzések elszaporodása stb. A kormányzati jövedelememelési kísérletek elégtelennek bizonyultak, átlagban a ciklus alatt növekedett az orvos-, nővér- és egészségügyi szakdolgozói elvándorlás. Az orvosi jövedelmek jelentős része az ún. hálapénzből származik, amely az orvosi szakma saját belátása szerint is erkölcstelen. Felmérések szerint azonban a hálapénz eloszlása igen egyenlőtlen – az orvosok 20 százaléka rendelkezik az összes hálapénz 80 százalékaival. Ez kasztosodáshoz vezet, Lantos Gabriella szerint: „orvosbárók-hűbéresek” kapcsolatrendszer alakult ki. Feltehetően a választások után a Kásler Miklós által bejelentett hálapénz-kivezetés ezen a szituáción változtatni fog – ha a ciklus végére ez tényleg megvalósul (vannak kételyeim).

Ebben a helyzetben a ciklusban látványosan erősödött a magyar *magán-egészségügy*, amely a felső középosztály igényeit képes kielégíteni (az igazán gazdagok zömmel külföldön gyógyíttatják magukat). Egyre több vállalkozó lát fantáziát az egészségügyi magánszolgáltatásokban, az otthon ápolásban, gyógytornában, gyógyvizes kúrák szervezésében, hiszen az élettartam növekedésével az emberek egészségügyi problémái is szaporodnak, és egyes társadalmi rétegeknél már megvan erre a fizetőképes kereslet. Ezt ellenzéki egészségpolitikuskok „lopakodó magánosításnak” nevezik, burkolt, de egyre inkább megállíthatatlan piacodásról beszélnek (pl. Csányi Sándor egyik cége megszerezte a Budai Egészségközpont tulajdonának 60 százalékát).

A ciklus végére világossá vált, hogy az *egészségügy az Orbán-rendszer Achilles-sarkává vált*. A kormányzat erre két vonalon is reagált: személyi vonalon orvosprofesszor lett a humán tárca minisztere és oktatáspolitikai államtitkára is (az egészségügyért felelős államtitkár mellett), anyagi vonalon pedig az egészségügyi költségvetés jelentősen megemelkedett. (Ez utóbbi mintegy 4 százalékra. Ez a szakértők szerint nem elég – Nyugat-Európában a lakosság öregedésével összefüggésben a költségvetés 6 százaléka körül van az egészségügyi büdzsé.) A legkirívóbb anomáliáknak ha nem is a megszüntetésére, de legalább a csökkentésére kormányzati akcióprogramok készültek – például várólista-csökkentés, kórházi fertőzések leküzdése, 700 milliárdos budapesti

A finanszírozható és működőképes egészségügyi rendszer in: *Hegymenet*, i. m., 402. Lásd még Kincses Gyula elemzését: Tétlen reform és pálinkafesztivál. A Fidesz-kormányzás és a magyar egészségügy elmúlt nyolc éve. *Magyar Narancs*, 2018. március 22.

kórházfejlesztés, fogászati rezsitámogatás, háziorvosok többletdotálása stb. Az orvosi-ápolói jövedelmek is emelkednek, de kérdéses, hogy az elvándorlás ezzel megállítható-e, hiszen ezzel sem jönnek létre nyugati jövedelmek. Az MNB javasolja is a magán-egészségbiztosítás, a vállalati egészségügyi csomagok és az egészségpénztári tevékenység jelentősebb állami pénzügyi ösztönzését. Bár Orbán Viktor 2018-ban is visszautasította az önálló egészségügyi minisztérium létrehozását, az Állami Számvevőszék 2018 nyarán az egészségügyi finanszírozás ellentmondásairól szóló nyilatkozata sejteti (káosz, kifizetetlen számlák a gyógyszeripar, illetve az egészségügyi technikát szolgáltató cégek felé), hogy az egészségügy terén a negyedik Orbán-kormány ciklusa alatt jelentős változásokra fog sor kerülni (esetleg a felsőoktatás után itt is bevezetik a kancellárrendszert stb.).

2.5. Szociálpolitika

Ebben a kérdésben is élesen vitatkoznak egymással a szakértői táborok. Ellenzéki álláspont szerint a mélyszegénység és ezáltal a társadalom szétszakadása a ciklus alatt növekedett, a kormányzat viszont éppen az ellenkezőjét állítja. A kormányzati álláspontot alátámasztja az Eurostat elemzése, amely szerint a 2010-es évek elején több mint két és fél millióra becsült mélyszegénység 2014-re a felére csökkent (1,3-1,4 millió ember). Ilyen javuló arány egyébként a rendszerváltozás után még nem volt. A Jó állam jelentések szerint is a szegénység jelentősen csökkent, többek között a családtámogatási intézkedések, illetve a közmunkaprogram következtében. Nem vagyok híve a kormányzati sikerpropagandának, és az is kétségtelen, hogy még mindig sok honfitársunk él nyomorban, de szerintem az egyértelmű, hogy mind a családtámogatási rendszer, mind a közmunka *segített* az érintett szegénységben élő társadalmi rétegeken, amelyet Szalai Erzsébet szerint az is bizonyít, hogy a legszegényebbek a 2018-as választásokon egyértelműen a Fideszt támogatták (ellenzék: „ajándék-szociálpolitika”).

Mindez összefügg az ún. *cigány- (roma-) politikával*, hiszen a mélyszegénység, a nem megfelelő lakhatási körülmények, a munkanélküliség, az iskolázatlanság jelentős mértékben ezt az etnikumot-nemzetiséget érintik. Már említettük, a cigányság többsége elégedett a kormányzattal: van munka, a közmunkából származó jövedelem duplája a segélynek, valamint az építőipari fellendülés a vállalkozási szektorban is ad jövedelmi lehetőségeket (ezzel párhuzamosan a szürkegazdasági lehetőségek is növekedtek). Kialakult egy gazdag cigány vállalkozói réteg is a szélesedő értelmiségi-művészi réteg mellett.

Azok a politikai törekvések, amelyek egy etnikai jellegű cigány párt létrehozására irányultak, csírájukban elhaltak, ugyanakkor a cigány kisebbségi

önkormányzatok általában nem megfelelően működnek, sok a korrupciós jelenség, a belső harc. Remélhetően a volt humánminiszter, Balog Zoltán tevékenysége miniszterelnöki megbízottként további fejlődést fog hozni a kormányzati cigánypolitika gyakorlatában. Az a benyomásom – lehet, hogy téves –, mintha a „törzslakosság” és a „cigány lakosság” közti ellentétek, összeütközések valamelyest csökkentek volna, bár az iskolai szegregáció, illetve annak tényleges megszüntetése állandósultan felélénkítő vitákra vezet. A cigányság jelentős részének életszínvonal-emelkedésével láthatóan csökkent a „megélhetési bűnözés” a cigányság körében. Természetesen a cigányság beilleszkedése többségi magyar társadalomba még messzemenően nem elégséges, de azért valami csak megindult.

A *mélyszegénység* jelentős mértékben falusi probléma – remélhetően a kormányzat faluprogramja, a kistelepüléseknek nyújtott erősebb támogatás fokozatosan segít ezen a helyzeten, és egyre több prosperáló falu lesz, amelyben a cigányság is megtalálja a megfelelő helyét. (Ehhez viszont több jóindulat és türelem kell.) Nem az a megoldás, hogy kiürülnek a tanyák, és számos falu idős emberek reménytelen lakhelye lesz. A nagyvárosokban pedig a *hajléktalanság*, illetve a koldulás okoz jelentős problémát. Érthető, hogy egy általános jelleggel rendpárti kormány – egyébként lakossági nyomásra – meg akarja szüntetni az ezzel kapcsolatos visszás jelenségeket, pl. a pályaudvarokon-aluljárókban alvást, amely zavarja a főváros lakosságának életét, egészségügyi, köztisztasági és kriminális mellékjelenségekkel is jár. Ugyanakkor a hajléktalanság – életvitelszerűen közterületeken tartózkodás – „félkriminalizálása” (elzárás szabálysértési büntetésként) nem lehet elsődleges azzal a felkiáltással, hogy van elég szálláshely számukra biztosítva, menjenek oda. Ennek a kérdésnek a megoldására – bár például Budapesten jelentősen fejlesztették a hajléktalanszállók kapacitását és növelték a kulturáltságukat – sokkal szélesebb körű szociálpolitikai intézkedések szükségesek, tudniillik a hajléktalanok egy része nincs abban a mentális és fizikai állapotban, hogy hajléktalanszállásokon közösségben éljen, és a magyar egészségügy sincs megfelelően felkészülve erre a feladatra. A büntetőjog pedig végképp csak ultima ratio lehet ezen a területen, a rendőrségi fogda vagy az egyébként is túlsúlyolt büntetés-végrehajtási intézetek nem is lennének képesek befogadni ezeket az embereket, a börtön és a börtönszemélyzet nem erre való, nem erre kapott kiképzést, a hajléktalan pedig szerencsétlen ember, nem pedig bűnöző. A 2018 nyarán elfogadott ún. hajléktalan-jogalkotás szerintem nem volt kellően megfontolt, személyi és tárgyi előfeltételek hiányában teljeskörűen szerintem nem végrehajtható.

2.6. Egyházpolitika

Egy konzervatív ideológiát követő kormányzat, különösen ha egyben a politikai értelemben vett kereszténység védelmét is zászlajára tűzi (amely most már a hetedik Alaptörvény-módosítással az alkotmányba is bekerült), nyilván kormányzati tevékenységében *kiemelten* kezeli az egyházpolitikát. Ennek jele, hogy az egyházakkal foglalkozó államtitkárság 2018-ban a negyedik Orbán-kormányban kivált az Emmiből, és a Miniszterelnökséghez, nevezetesen az ún. nemzetpolitikai miniszterelnök-helyetteshez került, mintegy vegyessé téve a miniszterelnök-helyettes tárca nélküli miniszter státuszát. Nyilván – ezt sokan még nem képesek megérteni – a keresztény kultúra nem jelent egyben valamely keresztény valláshoz tartozást, a kereszténység nem jelent vallásosságot sem. („Magyarországon az ateisták is keresztények.”) Magyarország történetileg egyértelműen a keresztény kultúrkörhöz tartozik, a magyar történelemben pedig a katolikus és protestáns keresztény egyházak jelentős szerepet játszottak, mégpedig állami-politikai jelleggel is – lásd pl. Mindszenty József hercegrímás fellépését mind a fasiszta, mind a kommunista szovjet típusú rendszerrel szemben. A magyar állam és a történelmi egyházak természetesen a polgári állam berendezkedésének megfelelően különváltak, de a történelmi hagyományoknak megfelelően egyes keresztény ünnepek ma is államilag is munkaszüneti napoknak minősülnek (húsvét, pünkösd, karácsony), és egyes egyházi intézmények (pl. Pannonhalma) a magyar nemzeti kulturális örökségnek is jelentős, ezért az állam által is gondozott részei. A *történelmi egyházak állami többlettámogatása* – amely 2010 óta kialakult, és a harmadik ciklusban is folytatódott – szerintem *pozitív diszkrimináció*, emellett kvázi kárpótlási jellege is van, hiszen a kommunista kormányzás az 1949–50-es fordulópontonál államosította a történelmi egyházak vagyonát, iskoláit, intézményeit. Az állam világnézeti semlegességének általános elvét tehát az ilyen – főleg anyagi támogatásban megnyilvánuló – kiemelés elvileg szerintem nem sérti. E körben azt is figyelembe kell venni, hogy egy adott egyház milyen mértékben vesz át közfeladatokat az államtól az oktatás, a kultúra, az egészségügy és a szociális ellátás terén. A történelmi egyházaknak emellett jelentős szerepük van a nemzetpolitikában, a szomszédos országok magyar közösségei ugyanis talán vallásosabbak, mint az anyaországban. E körben sem szabad azonban túlzásba esni (márpedig ez gyakran előfordul).

A *lelkismereti és vallásszabadság* egy olyan alapvető emberi méltósághoz tartozó alapjog, amelyet az államnak egyházhoz tartozástól függetlenül tiszteletben kell tartania (tehát nem lehet valakivel a munkaerőpiacon hátrányos megkülönböztetést alkalmazni, mert ateista). Az Alkotmánybíróság 8/1993. (II. 27.) AB-határozatában kimondta, hogy sem az egyéni, sem a közösségi

vallásgyakorlás szabadsága nem tehető függővé valamilyen vallásszervezeti tevékenységtől, illetve vallási közösség szervezeti formájától.

Nem vitás szerintem, hogy az 1990–2010 közti kormányzati ciklusokban az egyházi minősítés tekintetében súlyos visszasságok voltak, tömegesen *visszaéltek* a vallásszabadsággal és az egyházalapítás jogával, a bíróságok több mint háromszáz zavaros közösséget jegyeztek be az egyházi nyilvántartásba. Ezen visszasságokat azonban a második Orbán-kormány úgy szüntette meg, hogy az egyházi minősítés megállapítását *elvonta a bíróságoktól*, és a 2011. évi CCVI. törvény alapján az Országgyűlés eredetileg rendkívül kevés, mindössze tizennégy egyházat ismert el, a „modern” egyházak közül pedig csak a Hit Gyülekezetet. A tiltakozások hatására később még tizennyolc egyházat fogadott be az Országgyűlés, de majdnem hetven vallási közösség ez irányú kérelmét elutasította. Széles körű nemzetközi tiltakozás alakult ki – elmarasztalta a magyar egyházi törvényt a Velencei Bizottság és az Emberi Jogok Európai Bírósága is. De az Alkotmánybíróság is először már 2011-ben, majd 2013-ban a 6/2013. (III. 1.) határozatával alkotmányellenesnek minősítette a bírósági hatáskör elvonását és azt, hogy az Országgyűlés politikai alapon döntheti el, hogy mely vallási közösség minősül egyháznak és mely nem. (Hogy ez a félelem nem alaptalan, jól mutatja Iványi Gábor vallási közösségének máig tartó méltatlan sorsa.) Erre válaszként a negyedik Alaptörvény-módosítás alkotmányosan is megerősítette az Országgyűlés azon jogát, hogy vallási közösségeknek egyházi jogállást biztosítson és ennek feltételeit sarkalatos törvényben határozza meg. (Az Alaptörvényhez az Alkotmánybíróság nem nyúlhat hozzá.) Ezeket a feltételeket az egyházi törvényt módosító 2013. évi CXXXIII. törvény tartalmazta (államfői vétő után fogadta el másodszorra az Országgyűlés). Ekkor még csak két kategória volt: *egyház- és vallási közösség*. A folytatódó, kiélezett viták miatt azonban újabb módosítás következett, egy harmadik köztes kategória, az ún. *bevett egyház* létrehozásával, amely minősítés megadására – ha közösségi célok érdekében az állammal együttműködik – ugyancsak az Országgyűlés jogosult. Ezt a szabályozást az ötödik Alaptörvény-módosítás úgy rögzítette, hogy utána az egyházi törvényt nem módosították, tehát törvényen nem vezették át a változást, és így a helyzet ellentmondásossá vált (másfajta fogalomrendszert alkalmaz az Alaptörvény, illetve az egyházi törvény).⁸

Miután az egyházi kérdésben a vita nem csitult, sőt 2014 áprilisában az Emberi Jogok Európai Bírósága a módosított törvényre is kimondta, hogy

⁸ Lásd Schanda Balázs: Vallási közösségek: a közjog és a magánjog alanyai. A Tattay Levente ünnepi kötetben. Szent István Társulat, Budapest, 2014, 481–87.

sérti a szabad vallásgyakorlás jogát, diszkriminál (annak ellenére, hogy biztosította a vallási közösségek szabad önmeghatározását, tehát magukat egyháznak mondhatják akár elnevezésükben is), az újrászervezett Igazságügyi Minisztérium elsődleges feladatának tartotta *egy új egyházi törvény* megalkotását, és a kodifikációba kormánypárti képviselőket is bevont. Erre már csak azért is szükség volt, mert több alkotmánybírósági határozat is alátámasztotta a törvénnyel kapcsolatos kifogásokat (pl. nemzetközi szerződésbe ütközés, az egyházi 1 százalékos személyi jövedelemadó felajánlási lehetőségének diszkriminatív szabályozása, a vallási közösségek bevett egyházként való elismerésének elhúzódozó országgyűlési tárgyalása, továbbá a jogorvoslati lehetőségek hiánya – 23/2015. [VII. 7.] AB-határozat, 17/2017. [IV. 3.] AB-határozat, 36/2017. [XII. 29.] AB-határozat) –, és felhívta az Országgyűlést ezzel kapcsolatban jogalkotási feladatai teljesítésére. Az IM által 2016-ban benyújtott törvényjavaslat három egyházi kategóriát állapított meg: vallási egyesület, nyilvántartásba vett egyház, illetve bejegyzett egyház (ez a kategorizálás sem világos, hiszen a bejegyzett is nyilvántartásba vett). A törvényjavaslat azonban – egy-két szavazat hiányában – nem kapta meg az elfogadásához szükséges kétharmados többséget. A vita változatlanul az egyház és a kormányzat közti együttműködési megállapodás tartalmáról és az állami támogatás mértékéről szól, mennyire teszi lehetővé a törvény egyes egyházak egyforma kezelését, mennyire sértheti a vallási közösségek egyenjogúságát.

Nyilvánvaló, hogy a negyedik Orbán-kormány rövidesen elő fog állni egy *új egyházi törvény javaslatával* – ez már a jelenlegi, belső ellentmondásokkal terhelt állapot feloldásához is szükséges. Olyan egyházi jogállás és finanszírozási rendszer kialakítására van szükség, amely figyelemmel van a történelmi hagyományokra, de nem esik túlzásba, nem diszkriminál. Nyilván meg kell gátolni az egyházi jogállással kapcsolatos visszaéléseket, az ún. *bizniszegyházakat* nem kell elismerni, de ettől még nem kell kiszorítani a kis, modern egyházközösségeket. A finanszírozási rendszer pedig vegye figyelembe az egyház által ellátott közfeladatok mértékét és színvonalát, az egyház társadalmi elismertségét, beágyazottságát, támogatottságát.⁹

Az egyházak által ellátott közfeladatoknál pedig – erről már volt szó – az állami iskolák, szociális, egészségügyi intézmények történelmi egyházaknak átadásánál, valamint ezek finanszírozásánál sem kellene túltolni a biciklit. Csak olyan intézményt lehet átadni – erre az egyházak képviselői is rámutattak –, amelynek működtetésére az egyház ténylegesen személyi

⁹ Lásd Salgó László Péter: Az egyházi jogállásra vonatkozó alkotmánybírósági joggyakorlat. *Fontes Iuris*, 2018/1.

állományában is képes. Magam is egy ideig a piaristákhoz jártam, a katolikus és református gimnáziumok igen magas színvonalat képeznek, kiváló pap-szerzetes tanárok voltak-vannak, annak azonban nincs értelme, hogy egy korábbi marxizmust-leninizmust tanító levegye az osztályterem faláról a még otffelejtt munkásmozgalmi festményt, és azt keresztre cserélje. Sajnos a lelkesállomány igen csekély, sok esetben az állami iskolákban sem tudja kellő színvonalon ellátni a hitoktatást.

Világos, hogy a történelmi egyházak politikailag is háttérbázisai egy konzervatív kormányzatnak, de az állam és a történelmi egyházak nem olvadhatnak újra össze. A történelmi egyházak vezetői sem egységesek abban a kérdésben, hogy mennyire, milyen módon politizálhat egy egyház, egy lelkész. Vannak olyan egyházi személyiségek, akik – a választási harcra való beavatkozást is vállalva – a kormánypolitika nyílt támogatói (lásd a Hódmezővásárhelyen történeteket, ráadásul egy egyházi tisztséget is betöltő polgármesterjelölttel – Márki-Zay Péter – szemben), de vannak kormánykritikus egyházi vezetők is. Megnyilvánult ez a véleménykülönbség a migránskérdésben is, hiszen az egyházak igen széles körű – nemzetközi hálózatokba is beilleszkedő, lásd Kozma Imre atya Máltai Szeretetszolgálatát – humanitárius intézményekkel rendelkeznek. Ebben az ügyben például a katolikus egyházon belül egyesek inkább a pápa menekültbarátibb politikáját követik (pl. a pannonhalmi főapát, mégpedig nemcsak Várszegi Asztrik, hanem az utódja is), mások viszont, mint pl. a már említett Kiss-Rigó László szeged-csanádi püspök keményebb álláspontot képviselnek (na ja, ő van a déli határon). Ugyancsak számos egyházi személyiség – pl. Bogárdi Szabó István református püspök vagy Jelenits István a közismert és szeretetben álló piarista lelképásztor – szót emel a kormányzat durva stílusa, minden bírálat erőből való elutasítása, a káros, erkölcstelen jelenségek ellen.

Végül – bár erről más pontban is beszéltünk, önálló pontot viszont aligha szükséges erre kreálni – néhány szó a *zsidó egyházakról*, illetve az *antiszemitizmusról*. A zsidó egyházak az állami támogatás mértékével, a vallási emlékhelyek támogatásával, a holokauszt kérdésében való kormányzati állásfoglalással általában elégedettek. Hasonló állásponton van Izrael állami vezetése is, amely szintén elégedetten nyugtázta azt, hogy a holokauszttagadást Magyarországon bűncselekménynek nyilvánították, és Orbán Viktor kijelentette, hogy az *antiszemitizmus tekintetében a kormány a zéró tolerancia álláspontján van*. Nyilvánvaló szerintem, hogy bár főleg a Jobbik, de a Fidesz táborában is vannak időnként – főleg közvetetten, áttételesen – antiszemita megnyilvánulások, de ezek nem jellemzőek, nem általánosak. Saját észlelésem szerint Ausztriában vagy Franciaországban sokkal erősebb antiszemita

megnyilvánulások tapasztalhatók, mint Magyarországon. Ezért is helytelen, hogy a Sargentini-jelentés az antiszemitizmust is felrója nekünk. Vannak persze politikai összeütközések is (sajnálatos módon), így a második Orbán-kormány időszakában a Szabadság téren éjjel, titokban felállított „megszállási emlékművel” kapcsolatban, amely lényegében a német hatóságokra kívánja a teljes felelősséget hárítani a magyar holokausztért, vagy az ún. Sorsok Házával kapcsolatban, amelynek sorsát nem sikerült a harmadik ciklus alatt rendezni. 2018 kora őszén az a hír reppent fel, hogy ezt az emlékhelyet a Schmidt Mária vezette Terror Háza Múzeummal kívánják Köves Slomo rabbi vezetésével összekapcsolni, amely megoldás aligha felel meg a zsidó érdekképviselői szervek többségének. (Ezt eddig Lázár János megakadályozta.)

2.7. Nemzetpolitika

Ezt a kérdést a külpolitika körében már tárgyaltuk, most csak a VII. fejezetben nem érintett kérdésekre térnénk ki. Sajnálatos tény, hogy az utóbbi két évtizedben a *határon túli, ún. kisebbségi magyarság* mintegy 600 ezer emberrel fogyatkozott meg, emellett igen erős *asszimilációs tendenciák* is észlelhetők több szomszédos államban, főleg ahol viszonylag csekélyebb a magyarok száma (Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Ukrajna). A szomszédos államokban élő magyarság támogatása – amelyet sajnálatos módon a balliberális kormányok általában elhanyagoltak – igen fontos feladata a magyar kormánynak, mégpedig úgy, hogy segítse a *szülőföldön maradást* (sajnos erős elvándorlási tendenciák észlelhetők).

A magyar kormányzat a harmadik Orbán-kormány alatt elsődlegesen két nemzetstratégiai célt követett, összefüggésben az ún. *szomszédpolitikával*. Ez utóbbi vonatkozásában jelentősen javult a kapcsolat Szlovákiával (a kormányzásban is szerepet játszik a szimpátia – Fico és Orbán hasonló karakter), viszont ez nem sikerült Romániával, többek között a román nacionalizmus erősödése miatt is, de ebben az is szerepet játszik, hogy a magyar politikusok sokszor úgy viselkednek Erdélyben – a diplomáciai szabályok megsértésével –, mintha Magyarországhoz tartozó területen lennének (kiabálják is egyes romániai futballmeccseken az ultrák: „Otthon vagyunk, otthon vagyunk!”). A tusványosi kiemelkedő nyári eseményen eltűntek a korábban azért nagyon magas szinten megjelenő román politikusok (egyszer korábban még az államelnök is ott volt, és beszédet is mondott).

Potápi Árpád János államtitkár 2018 nyarán már arról beszélt Tusványoson, hogy befejeződött a *nemzet közjogi egyesítése*, és ma már a magyar Országgyűlés *nemzetgyűlésként* (?) működik. Feltehetően a kettős állampolgárságra, a kedvezményes honosításra és a külföldön élő magyarok választójogára

vagy a magyar–magyar értekezletek rendszeresítésére gondol, de ezek messze-menően nem jelentenek közjogi értelemben való egyesülést, különösen pedig nem egyoldalú egyesítést. Az ilyen kijelentésekkel nem helyes provokálni a román államot. Dávid Ferenc a vállalkozói érdekképviselő nevében meg-alapozottan kifogásolta, hogy magyar kormányzati vezetők Tusnádfürdőn tesznek a magyar gazdaságpolitikát érintő alapvető bejelentéseket – például Varga Mihály és Palkovics László a magyar termelékenységgel, az élők munkacsekély hatékonyságával, a kis- és középvállalkozások technológiai visszamaradásával kapcsolatban (egyébként majdnem ugyanezt mondták, mint a kormánykritikus Mellár Tamás korábban, de azt akkor a kormány visszautasította). Gazdaságpolitikai programokat Budapesten a magyar Országgyűlésben kellene tenniük a magyar kormány tagjainak. Teljesen érthető, hogy már az 1990-es alapításból kifolyóan is több magyar politikusnak „Tusványos a szenvedélye” (Németh Zsolt), aligha helyeselhető azonban, hogy egy ilyen találkozón Tőkés László a román kormányzatot és személyében a román – egyébként szász származású – államelnököt is támadja, a magyar kormányt mintegy „védhatalomként” állítva maga mögé. Szerintem az sem helyeselhető, hogy Orbán Viktor akár kormányülést is tarthatott volna 2018 júliusában Tusványoson (ott volt szinte az egész magyar kormány), és tulajdonképpen itt mondta el a magyar Országgyűlés helyett a következő négy évre szóló kormányprogramját az ún. korszakváltásról.

A kormányzat lényegében két nemzetstratégiai irányzatot érvényesített az ún. magyarságpolitikában. Alapvetően *kisebbségvédelmi* stratégiát részben negatív irányban, lásd a kárpátaljai magyarság védelmét az ukrán nyelvtörvénnyel szemben, illetve a székelység területi autonómiára törekvésének támogatását pozitív irányban. Ez sokban úgy történik, hogy kiegészíti az előző bekezdésben említett nemzetegyesítési ideológiát, így szerintem több hátránnyal jár, mint előnnyel. A kulturális, a lelki egységet nem szabadna átvinni burkolt területi revíziós igényre (lásd Raffay Ernő több nyilatkozatát) – ez többet árt, mint használ a határon túl élő magyaroknak.

A kormányzat igen jelentős anyagi támogatást nyújt a határon túli magyar szervezeteknek – lásd például a sport területén a székelyföldi (Csík, Gyergyó) jégkorong vagy a szlovák futball (Dunaszerdahely) finanszírozását. Az ún. magyarpolitikát igen széles kormányzati szervezetrendszer támasztja alá a már említett nemzetpolitikai államtitkárságon túl – kutatóintézetek, alapok, alapítványok több minisztériumhoz kapcsolódva.¹⁰ Ez a szervezetrendszer

¹⁰ Lásd Bárdi Nándor: Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája in: *Hegymenet*, i. m., 130–55.

azonban meglehetősen *széttagolt*, a hatékonysága kétséges. A támogatások általában helyes célt szolgálnak, de e körben is előfordul, hogy lukas zsákba ömlenek, több esetben fantomszervezetekhez kerülnek jelentős összegek. (Erről beszélt nemrégén Bugár Béla Szlovákia vonatkozásában egy interjúban.) A kormányhoz közel álló üzleti körök – zömmel felvásárlás útján – jelentős *médiabefolyást* is szereztek a szomszédos országok többségében.

3. Sportpolitika

3.1. A sport *nemzetstratégiai ágazattá* való nyilvánítása 2010-ben az egyik első kormányzati deklaráció volt, és a sport kiemelése folyamatosan erősödött mind a második, mind a harmadik Orbán-kormány ciklusában. A sport (és elsősorban a labdarúgás) mintegy az orbáni kormányzás „metaforájává” (Bozóki András), „modelljévé” vált. Kezdetől fogva számos humán értelmiségi vitatta a sport – elsősorban finanszírozási – kiemelését, és ehelyett szerintük inkább az oktatást vagy az egészségügyet kellett volna kiemelni. Lásd ebből a körből Szilágyi Ákos *Sportállam*, illetve Pető Péter *Sportállampárt* című cikkeit, Kozák Márton pedig egyenesen *futballvallás* kialakulásáról beszél a „*Keresztapa focija*” című cikkében („a foci nemzetet teremti”).¹¹ A bírálat – többek között főleg a sportberuházások (elsősorban a „stadionépítési láz”), illetve a sportvilágeseemények erőltetettnek minősített magyarországi rendezése kapcsán – a harmadik kormányzati ciklusban egyre erősödött. Hados Miklós például így ír: „Napjaink ezermilliárdos nagyságrendű sportpolitikája a megalomán vezér stadionépítési lázával, a megakorrupció lehetőségét biztosító sportberuházásokkal és tao-rendszerrel, a nemzetközi sportesemények szervezésére fordított százmilliárdokkal, valamint az iskolai testnevelés fokozódó militarizálódásával jelentős károkat okoznak az országnak.”¹²

Úgy gondolom, a választóktól kapott felhatalmazás alapján minden kormány maga dönt arról, hogy a társadalmi-gazdasági élet mely területét emeli ki stratégiai ágazatként. Így van ez a külföldi kormányoknál is, az Európai Unióban is, és például a Medgyessy-féle balliberális kormány is csinált ilyet az informatika javára 2002-ben. Ezért szerintem – már csak a sport mindjárt kifejtendő komplex jellegénél fogva – *helytelen* az összehasonlítás az oktatás vagy az egészségügy társadalmi jelentőségével, többek között azért is, mert a

¹¹ Lásd ezeket a *Népszabadság* 2011. június 30-i, a *Népszabadság* 2013. november 30-i, illetve a *Magyar Narancs* 2013. október 17-i számában.

¹² Lásd Hados Miklós: Nincs remény. *ÉS*, 2018. február 8.

sportnak egészségügyi, illetve oktatáspolitikai hatása is van. Más kérdés, hogy egy ilyen kiemelés nem állandósulhat és nem lehet túlzott, kirívóan aránytalan. Egyébként már látható, hogy – bár ezt különösebben nem hangsúlyozzák, és a sport változatlanul jelentős állami támogatásban részesül – mintha a negyedik Orbán-kormány alatt az egészségügy fejlesztése válna elsődlegessé.

Mindenesetre nyolc év elteltével már értékelni lehet a sport kiemelésével járó *előnyöket és hátrányokat*, illetve elért *eredményeket és hibákat*–hiányosságokat.

3.2. Véleményem szerint a sport kiemelése a Fidesz-kormányzat *általános jellemzőivel* összhangban áll.

Az Orbán-kormány általános kormányzati technikája a múlt hibáiból való kiindulás, a hibák kiküszöbölése, amit azután átfordít a hibák orvoslásánál jóval többre, új irányzatra, stratégiára való átmenetre. Ténykérdés ugyanis, hogy *a rendszerváltozás után a magyar sport igen kedvezőtlen helyzetbe* került, visszafejlődött, a központi állami finanszírozás a költségvetés 0,2 százalékára csökkent, a privatizáció folyamatában a korábbi vállalati-szövetkezeti sportlétesítményeket jelentős mértékben megszüntették, a csekély állami támogatást zömmel a hagyományos nyári olimpiák magyar sikersportágazatai csúcán használták fel, ezáltal *az élsport utánpótlása jelentősen leromlott*. Az akkori Országgyűlés által látványosan elfogadott nemzeti sportstratégiával szemben egyáltalán nem lettünk sportoló nemzet, a lakosság és főleg az ifjúság tömegsportja jelentős mértékben háttérbe szorult.¹³ A Fidesz-kormányzat tehát *megalapozottan* indult ki abból – ezt egyébként a fülkeforradalom előtt, 2009-ben már az akkori Nemzeti Sporttanács is javasolta (Sárközy Tamás, Studniczky Ferenc, Török Ferenc) –, hogy ennek a helyzetnek a tartóssá válása tönkreteszi a nagy múltú magyar sportot, tehát lépni kell, mintegy akár *kárpótlási* jelleggel is. A rendszerváltozás utáni kormányok túlzottan a piaci folyamatokra bízta a sportot, ennek korrigálása viszont jól beleillik az Orbán-kormány piackorrigáló és az állami beavatkozást előtérbe helyező közpolitikájába.

Éppúgy, mint a migránsválság esetében, Orbán Viktor ösztönösen „kiszagolta” a sporton belül végbemenő *változásokat*, a sport kimagasló szerepében

¹³ Lásd Dénes Ferenc: Peking után. A hagyományos sportmodell kifulladásának jelei a magyar sportban. *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról*, II. kötet, 1209–20. Megemlítem, hogy a korábbi kormányzatban is voltak, akik ezen a helyzeten változtatni kívántak, így az MSZP-ben Tibor Tamás, Vincze Géza, Bakonyi Tibor, illetve Páva Zsolt, az SZDSZ-ben Török Ferenc vagy Nádori Pál, de a többség érzéketlen volt a sportra. Összességében – és ebben igaza van Szöllösi Györgynek – a magyar sport erősen leromlott állapotba került az 1990–2010 közti időszakban, azóta viszont a sport területén Magyarország valóban jobban teljesít.

rejlő lehetőségeket pedig azonnal megragadta. Így felismerte, hogy a sporton belül politikailag kihasználható alapvető változások mennek végbe mind a tömegsportban, mind az élsportban.

A *szabadidősport* széles rétegek mindennapi életének szerves részévé válik – futás, úszás, kerékpározás, evezés, síelés, fitnesz és wellness. Erre ráépül a sportöltözet- és a sportszeripar, edzőtermek, rekreációs lehetőségek, kiépül a tömeges sportöltözet-sportszergyártás kereskedelem. Az ez irányú igények növekedése következtében létrejön a *sportszolgáltatás-ipar*, sorra alakulnak az ezzel kapcsolatos vállalkozások, nő a szektorban foglalkoztatottak száma. A sport a szabadidő eltöltésének egyik alapvető formájává vált, a sportöltözetet, sporteszközöket a mindennapi életben más célokra is lehet használni (pl. melegítőben, sportcipőben, kerékpárral iskolába, munkahelyre menni). Jelentős technológiai fejlesztések mentek itt végbe az ún. *sportmérnökség* keretében. Mindez átalakítja az amatőr sportot, annak szerkezetét és finanszírozását.

Az *élsportban* (minőségi sportban) *átfogó professzionalizálódás* következik be, régimódi amatőr alapon már nem lehet a hihetetlen mértékben nemzetközivé váló versengésben helytállni. A profi sport – elsősorban a média útján – a *szórakoztatóipar vezető ágazatává válik*, már zömmel nem is a hagyományos egyesületek, klubok, hanem sportvállalkozások (kft., rt.) keretében. Az angol futballklubok például tőzsdei vállalkozások, óriási jövedelmek, de ugyancsak óriási eladósodások, csődök, bukások egyaránt jellemzik ezt a folyamatot. Kialakulnak az ún. televíziós *látványsportok*. Csapat sportként elsősorban a labdarúgás, azonban ilyen nálunk a vízilabda, a kézilabda, a kosárlabda, a röplabda és a jégkorong is, de vannak egyéni látványsportok is (atlétika, úszás, ökölvívás, tenisz). A látványsportok finanszírozási helyzete alapvetően más lett, mint a televízióknak nehezebben eladható sportágaké (pl. vívás, birkózás). A látványsportágak immateriális javainak (pl. televíziós közvetítések) értékesítése hatalmas bevételekkel jár, pl. az amerikai kosárlabda-, illetve jégkorongszövetség bevételeinek mintegy háromnegyed része már ebből származik, míg 1960-ban a londoni olimpiáért fizetett televíziós jogdíj 1,2 millió dollár volt, ez 2012-ben Rióban már megközelítette a 2,5 milliárd dollárt.

A profi sportba óriási pénzek áramlanak be, az élsportolók-edzők-sportvezetők *celebbé* válnak, megindul az „arénák építése”, egymásra torlódnak a csúcspornesemények, gigantomania alakul ki. Mindez *sportiparágat* alakít ki professzionális sportvezetéssel, sport-üzletkövetítő ügynökök-menedzserek hadával, szponzorálási üzlettel. Egyre erősebb lesz a „transfermarkt”, tehát a hivatásos sportolók *játékjogpiaca*. Mindez az állandóan nagyobb

teljesítmények elérése érdekében jelentős technológiai-innovációs fejlesztésre vezet, a „*sportgyógyszeripar*” és a *sportorvoslás* is viharosan fejlődik. Kialakul a sportban az ún. csecsebecse-menedzsment (Dénes Ferenc), az ún. *merchandising* (kulcsok, kulacsok, trikók, de akár gépkocsik is sportemberek képével, sportszervezetek címerével stb.). Ugyancsak részévé vált a sportiparnak a *sportfogadás piac*, amely egyre jobban fejlődik (a szolid Totóból Tip-Mix), a maga összes pozitív és negatív jellemzőjével (utóbbihoz tartozik a nemzetközileg is szervezett fogadási csalás, a sportesemények befolyásolása játékosok-edzők lefizetésével stb.).

Sportágrobbanás következett be a nyári és a téli sportágaknál egyaránt. Egyfelől az alapsportágak *belülről erősen tagozódnak*, másfelől a sportágak egyre *bővülnek*. Az elsőre példaként hoznám a labdarúgást: egyre nagyobb szerepet kap a női labdarúgás, a teremlabdarúgás (több változatban is), a strandlabdarúgás, a labdarúgás más sportágakkal vegyítése, így a focitenisz, fociasztalitenisz, focikerékpár, focigolf. A másodikra a *technikai sportágak* hihetetlen méretű bővülését említeném (különböző típusú autó-, motorkerékpár- és motorcsónakversenyek, kerékpárversenyek, repülőversenyek, ejtőernyőzés), emellett az ún. *extrém sportok* (pl. sziklaugrás), a népi, illetve távol-keleti *harci sportok* (hol van az már, hogy nálunk lényegében csak a cselgáncsot ismerték – itt van már a szumo, a kick-box, a kettrecharc), az ún. *kocsmasportok* (snooker, darts), végül az ún. *művészeti sportok* (pl. szinkronúszás, szinkronkorcsolyázás) egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert. Sajátos *rétegsportok* is kialakulnak, amelyek közül a legjelentősebb a sérülésspecifikusan kialakuló *fogyatékkal élők sportja* (mozgássérült, látás-, hallássérült, értelmi fogyatékos, de ide sorolják a szervátültetettek sportját is). Ez utóbbi alapvetően *rekreációs jellegű szabadidősport*, amatőr sport, de szűk professzionista rétege is van. A sport kiszélesedése nemcsak a hivatásos sportolók számát növeli, de az edzők, orvosok, gyúrók, játéktekintők számát is, jelentős belső differenciálódással (kapusedző, erőnléti edző, sportpszichológus stb.).

Végül nyomatékostánám, hogy az utóbbi években a sportüzlet új, hatalmas profitot hozó területtel gazdagodott: ez az e-sport, amelynek fejlődése hihetetlen mértékű és gyorsaságú.

3.3. *A felismerés másik része az, hogy a sporton belüli változások beépítik a sportot az államok kormányzásába.*

A sport az ipar, a kereskedelem, a szolgáltatás és a gazdaság jelentős ágazatává vált, óriási méretű lett a *sportturizmus*. Egy Forma–1 futam például nemzetközi turistaözönnel jár, és kialakulnak a világban olyan komplex szórakoztató központok, mint a ma már klasszikus Las Vegas, ahol a tömegturizmus, a sporteseménydömping (főleg bokszt) vegyül a sze-

rencsejáték-iparral, a revüvel, a szexiparral. A sportlétesítmények létrehozása az építőipari-technológiai szerelési iparban jelentős szerepet játszik, a létesítmények üzemeltetési igénye is nagy. A sport-szórakoztatóipar jelentős befektetéseket és igen széles körű *foglalkoztatást* is jelent.

A lakosság mindennapi életének része lesz a sport, részben sokan maguk üzik, sokan pedig az eseményen szurkolóként vagy otthon a televízió előtt „fogyasztják” a sportot, érdekli őket, beszélnek róla. A nagy sportesemények egyben show-műsort is nyújtanak, bizonyos mértékben kulturális jelentőségük is van. A sportolásnak emellett nemcsak a gazdasági jelentősége növekedett, hanem a *mozgáskultúra* az életminőség tényezőjévé válik. A sport a *népességügy* része, nemcsak az ifjúság számára, hanem tulajdonképp minden életkorban (lásd a rekreációs, illetve a szenior sportot). A sport az *ifjúságpolitika* része is (önkontrollra, fegyelmeltségre nevel, kiegyensúlyozni képes az – egyébként szintén szükséges – „számítástechnikai ülő kultúrát”, sőt kriminológusok szerint bűnözéstől visszatartó hatása is van), és tulajdonképp a társadalom minden rétegét – persze más- és másképpen – érinti. Nyilván a szegények nem járnak drága edzőterembe, de focizni minden réten lehet, és fociznak is ott a gyerekek. Kapcsolódik a *honvédelemhez* – lövészet, lósportok, harcművészet.

A kormányoknak így belpolitikájukban ezt a fejlődést, hatást figyelembe kell venniük – több vidéki város polgármestere az önkormányzati választáson azon bukott meg, hogy nem gondoskodott a település lakói sportigényének kielégítéséről (pl. Miskolcon). *A sport jelentős mértékben átpolitizálódik*, megindul a politikusok „mozgalma” a legjelentősebb sportszövetségek, sportegyesületek vezetésének megszerzéséért (Torgyán József az első fecske volt a Fradinál, de most ez tömegessé vált – Kubatov Gábor, Deutsch Tamás, Németh Szilárd, Kocsis Máté, Szalay Ferenc), többek között azért is, mert népszerűséget hoz, többlétszereplési lehetőséget biztosít a médiában, és számos más, politikailag kihasználható előnnyel jár. A jelentős sporteseményeken való részvétel, jelenlét az ún. VIP-teraszokon *kapcsolati tőkét* hoz vállalkozók, közéleti személyiségek számára. Politikusok igyekeznek világhírű sportolókkal együtt mutatkozni. Kialakulnak a politikusok-kormányzati vezetők sajátos sportjai – az alapsportágak, tehát a futás, az úszás, a torna ebből a szempontból háttérbe szorulnak. A tradicionális vadászat mellett (ami hivatalosan még nem sport, szemben a horgászattal – valamikor Grósz Károly és mostanában Áder János is szeret horgászni, de ez nem feltűnő) az alapvető politikussport sokáig a tenisz volt (Biszu Béla, Nyers Rezső az „átkosban”, Pintér Sándor viszont az újabb időkben is zavartalanul teniszezik, mondjuk akár Baja Ferencsel), most viszont a *foci* az elsődleges a Fidesz-fiúk jóvoltából – a parlamenti focicsapatban szerepelni

befolyásszerzés szempontjából főnyeremény (Bajnai Gordon igyekezett ehhez a tendenciához alkalmazkodni, voltaképp kapus volt a 43-as építőknél).

Az átpolitizálás pedig még jobban megjelenik a nemzetközi relációban. Ugyanis nagy lett a sport *külpolitikai jelentősége* is, lényeges szerepet kap az adott ország nemzetközi versenyképességében, alapvető tényezője lett az *országimázs*nak. A nagy világsportesemények egyben a nemzetek közti *kielevezett küzdelmek* színterei, a világpolitikai-világ gazdasági átalakulás itt is érvényesül (jön fel Kína, Dél-Korea). Az olimpiákon is háttérbe szorul a hagyományos coubertini jelszó, nevezetesen hogy a *részvétel* a fontos, és nem a *győzelem*. Az olimpián régebben csak amatőrök indulhattak (még ötven évvel ezelőtt is – ezt használták ki olimpiai győzelmeket aratva a szocialista országok ál-amatőrjei), és az 1960-as években az amerikai Brundage elnök a nemzetközi jelleg és a barátság érdekében mind az éremtáblázatokat, mind a himnuszokat be akarta tiltani az olimpiákon. Ma már a nemzetek közt ádáz verseny folyik nemzeti zászlóözönnel, tömegesen énekelt himnuszokkal (az utolsó fecske az Universiade, az egyetemi-főiskolai világtjátékokon még mindig nincs himnusz, a *Gaudeamus igitur* hangzik el). Hol vagyunk már a politikasemleges olimpiától: 2018 nyarán a labdarúgó-világbajnokságon egyes magyar politikusok szerint a keresztény horvátok harcoltak a bevándorlóországgá vált franciák ellen. A FIFA bünteti a sporteseményeken nemcsak a *rasszizmus* megnyilvánulásait (pl. huhogás, banándobálás az egyik legnagyobb magyar football-legenda szerint „a fáról éppen lemászott” színes bőrű focistákra), hanem a *politikai jelszavakat* is, de sok eredményt nem ér el. A nemzetközi mérkőzéseken a *sportbuligánok* is sovinszta jelszavak kapcsán csapnak össze, sajátos felfogásuk szerint egy Dunaszerdahely–Slovan Bratislava-focimeccsen vagy egy Csíkszereda–Bukaresti Dinamo-jégkorongmeccsen a „magyarság” csap össze a szlovákokkal, illetve a románokkal. (Borzasztó.)

A világsportesemények sikeres rendezése, illetve az országot képviselő válogatottak sikere nemcsak az eredményt elérő sportolók, hanem az ország, illetve az azt képviselő kormányzati vezetők (államfő, kormányfő) sikere is. Növeli az ország presztízsét – a televíziós kamerák tüzeiben dicsőülnek meg a politikusok. (A televízió akkora hatalom, hogy a jobb közvetítési lehetőségek érdekében átírják egyes sportágak versenyszabályait – pl. asztaliteniszben, röplabdában. Másik példa: a világbajnokságokon a sportesemények természetes időpontját átállítják a nagyobb nézettség érdekében (pl. úszás reggel 8-9 órakor, hogy az amerikai nézők ezt este fő adásidőben láthassák.)

A nemzetközi sportsikerek a kormányzati kommunikációnak példátlan lehetőséget adnak az adott állam politikai vezetői népszerűsítésére, ezek az események így a *politikai marketing* eszközei is. A budapesti úszó-műugró-

vízilabda világbajnokság több héten át tartó megrendezése (ráadásul beugróként másik ország helyett) *sportdiplomáciai* siker is volt, de a magyar kormány sikere is. 2018 nyarán a football-világbajnokság államelnök-kormányfő kavalikádót biztosított Oroszországnak, amelyen informálisan sok olyan nemzetközi ügyet lehetett elintézni, amit hivatalosan sokkal nehezebb lett volna. Orbán Viktor a labdarúgó-világbajnokság alatt nem a külügyminiszterrel ment tárgyalni Vlagyimir Putyinnal, hanem Csányi Sándorral, a Magyar Labdarúgó Szövetség elnökével, egyben a nemzetközi szövetség alelnökével. Az a sanda gyanúm, hogy egyhamar aligha lehet leváltani a horvát államelnököt, aki meccsről meccsre egészen kiváló marketingmunkát végzett, megkoronázva ezt a döntő végén horvát mezben a vesztes csapat öltözőjében a félmeztelen footballisták ölelgetésével. Nagyon sok tengerentúli néző a világbajnokság döntőjének televízióközvetítéséből jött rá, hogy van Horvátország – a döntő óriási imázsnövekedést jelentett a horvátoknak. (Orbán Viktor is gyorsan rájött arra, hogy a horvátok a mi kutyánk kölykei – ami tartalmilag egyáltalán nem igaz, a délszláv football már Puskásék idején is egészen más stílusú volt, mint a magyar. Mellesleg: a horvátok szlávok.) Megéri tehát világ-, illetve kontinensbajnokságokat rendezni még akkor is, ha gazdaságilag esetlegesen veszteséges (ez azért ritkán fordul elő), folyik is a rendezésért való versengés, sokszor nem egészen tisztességes eszközökkel.

A sport nemzetstratégiai ágazattá való nyilvánítása tehát így *általános nemzetközi tendenciába* illeszkedik be, nem valami önkényes magyar út. Emellett jól összeegyeztethető az orbáni kormányzás általános, nemzeti jellegével, persze sokszor ezt is túlhajtják, például aligha helyeselhető, ha a Groupama Arénára keresztelt Fradi-stadion átadásakor (hol a nemzeti büszkeség?) Gripen harci repülőgépek repülnek el a pálya felett. Emellett a sport kormányzati favorizálása visszavezethető a Fidesz generációs sajátosságaira is, főleg a labdarúgás vonatkozásában. Mindig szerettek focizni, márpedig szerintük igazi sportember meccset döntetlenre nem ad. Emellett az élsport eredményes üzéséhez éppúgy szükséges a vagányság, a *csibészség*, a *kockázatvállalási képesség*, mint a politikához, illetve a kormányzáshoz. Ezen túlmenően a sportban – különösen az üzletivé vált élsportban – *ugyanolyan tendenciák* mutatkoznak, mint a modern neomachiavellista politikában. Nevezetesen a mindenáron való győzelemakarás, a *fair play háttérbe szorítása*, az ellenfél nem sportbarátnak, hanem megsemmisítendő ellenségnek tekintése. Szegény Kamuti Jenő mint a Nemzetközi Fair Play Bizottság vezetője összevissza rohangál a világban, hogy valami csekély fair playre bukkanjon – ezt sokan a magyar sporttörvényben is benne maradt elavult erkölcsi dogmának tekintik. Míg úgy ötven éve Londonban, illetve Helsinkiben az olimpiai vívódöntőben is

bemondták a résztvevők a tust (Gerevich Aladár és Kovács Pál), ma ez szinte elképzelhetetlen, sőt volt olyan híres öttusázó, aki elektromos készüléket épített be a párbajtőrre (Onyiscsenko – állítólag a mostani francia Touron egyes kerékpárosok kísérleteztek hasonlóval). A sikerhez fűződő jövedelmek serkentik a szervezett *doppingot* (a sportvezetők, sportorvosok támogatásával folyó szervezett doppingolást), amelyet a sportvilág szép halkán tulajdonképp tudomásul vesz, persze úgy, hogy a felszínen képmutató módon lázas doppingellenes harc folyik a kevés lebukott szigorú szankcionálásával („csak az doppingol, aki lebukik”). No de az orvostudomány és a gyógyszeripar – ahogy általában szokás – az ellenőrzési technikák előtt jár. Nyilván az óriási anyagi lehetőségek is közrejátszanak abban, hogy a korrupció elérte a sportvilág elitjét, lásd a NOB vagy a FIFA-UEFA büntetőeljárásokba is torkolló botrányait. (No de ezek az emberek is – mindezek ellenére – a mi kissé megtévedt embereink, nem véletlen, hogy Putyin elnök a foci-világ bajnokságra meghívta Sepp Blattert, a FIFA lebukott elnökét – voltaképp neki is köszönhető, hogy Oroszország labdarúgó-világ bajnokságot rendezhetett.) Ugyanakkor az erkölcsi alapok csökkenése rombolja a sportot, véleményem szerint például a magyar labdarúgás csekély szakmai színvonalában a mentális tényezők igen jelentős szerepet játszanak. Vagy azért az sem véletlen talán, hogy a magyar labdarúgószakma művelői jelentős szerepet játszottak a nemzetközi szervezett sportfogadásicsalás-sorozatban.

3.4. A sport nemzetstratégiai ágazatként a kormányzás központjába állítását azonban az Orbán-kormány – általános szokása szerint – számos deformációval, illetve főleg tömegkommunikációs túlzással valósítja meg. Ezek közül az első a teljesen *felesleges és torzító* sikerpropaganda, illetve az általam kvázi ideologizálásnak nevezett jelenség. Az elsőhöz tartozik Magyarország „sportnemzetnek”, illetve „sportoló nemzetnek” minősítése. Tény, hogy Magyarország a nyári olimpiai játékok szempontjából – de csak abból, a nem olimpiai sportágak és a téli sportágak szempontjából messzemenően nem – az ország csekély méretei ellenére *sportnagy hatalom*, valóban jelentős tradíciókra tekinthet vissza. Ugyanakkor bár a 2010-től beindított sportfejlesztési programok jóvoltából a rendszeresen sportolók száma jelentősen emelkedett, a tömegsport, a lakossági szabadidősport tekintetében még mindig messze el vagyunk maradva a nyugati jóléti államoktól. A sportoló nemzet – és erre Mocsai Lajos, a Testnevelési Egyetem rektora többször rámutatott – egyelőre még csak jelszó, legfeljebb program. Az az állítás, hogy Budapest a sportvilág-rendezvények fővárosa, már közelebb áll az igazsághoz, ugyanakkor a 2017. nyári abszolút *túlterhelés* (több helyszínes vízi „normál és master világ bajnokság”, óriás repülőverseny, ifjúsági olimpiai játékok és Forma-1, valamint

a cselgáncs-világ bajnokság lényegében egy hónapon belül) valóban felveti azt a kérdést, amit Dénes Ferenc úgy fogalmaz meg: akarunk-e olyan várost, amiben az élet fő szervező erői a sportlétesítmények, azok megközelíthetősége, az ottani események. Mert igaz ugyan, hogy a „világ sportesemények” növelik az országimázst, jelentős idegenforgalmi eredményt is hoznak, de egyben – ha eltúlozzák – próbára teszik a lakosságot, főleg az idősebb emberek tűrőképességét, közlekedési káoszt okozhatnak stb. Ezt azért meg kell fontolni, mert már félig kész a központi Puskás Stadion, „kacérkodnak” egy giga fedett korcsolyacentrummal, és elfogadták egy világ bajnokság rendezésére alkalmas, önálló atlétikai stadion építésének tervét is Budapesten. (Ezek a beruházások növelik a GDP-t, de majd jön az üzemeltetés, ami viszont feltehetően viszi.)

A sportnak az élet középpontjába állításában igen nagy szerepet játszanak a magyar televíziók, amelyek ontják a sportműsorokat. A köztelevíziók szinte minden hazai sporteseményről több csatornán közvetítenek, *alig van még egy olyan ország*, ahol ennyi tematikus kereskedelmi *sportcsatorna lenne*, mint Magyarországon – a Sporttelevízió három, a Digi három, a Spíler két csatornával, és ehhez jön még az Eurosport csatornák kínálata. Ezek jóvoltából a magyar televízió néző voltaképp minden jelentős világ sporteseményt láthat, aminek persze hátrányos hatása is van, pl. a labdarúgásban össze tudja hasonlítani az angol, a francia, a német vagy az olasz bajnokság színvonalát (de még a skótot, a belgát és a hollandot, valamint az amerikai is) a magyarral. A magam részéről becsülöm Szöllösi György hihetetlen labdarúgás-szeretetét, a Puskás-kultuszért vagy a felcsúti akadémiaért kifejtett tevékenységét, de azért Andorra–Magyarország 1–0 az 1–0, és ezen egy olyan kiváló sportújságíró sem tud segíteni, mint Ballai Attila. A köztelevíziók által a látvány-csapatsportoknak fizetett jogdíj pedig – amely pl. a magyar labdarúgásnál magasan felette van a nézettségéből adódó piaci árnak, és így tulajdonképp a foci szubvencionálásának is tekinthető – igen jelentős hozzájárulás ezen sportágak bevételeéhez.

A „kvázi ideologizálás” főleg a labdarúgásra jellemző. Jellemző erre az állítás, hogy állítólag a magyar ember genetikailag a labdarúgásra van teremtve – ezért nem vagyunk ott harminc éve a világ bajnokságokon és kapunk ki Luxemburgtól. Nem helyes szerintem, mert pazarlásra ösztönöz Orbán Viktor azon mondása: „A futball olyan, mint a bokrács gulyás. Folyamatosan teszünk bele, sosem veszünk ki, és a végén kész.” (Márpedig a gulyást is csak akkor tudjuk megenni, ha kiveszünk a bokrácsból.) A labdarúgásért élő-haló miniszterelnök iránti szolgálatteljeszésből a médiumok a magyar válogatott, illetve élcapatok borzalmas színvonalú produkcióit is zömmel feldicsérik, és nemcsak az olyan bulvárjellegű túlzott bírálatok, mint Bocskai Miklósé a *Sport*

Pluszban, hanem a labdarúgást imádó és ezért érte haragudó kiváló sportújságíró, Hegyi Iván írásai szinte a hazaárulás vádjá alá esnek. Az abszurditás a 2018-as világbajnokságon érte el a csúcst, amikor egy szakkomentátor magyar edző azt mondta, hogy a Balmazújváros NB I-ből épp most kiesett csapatának középpályás négyese kreatívabb és jobb a most is a play offba jutó Uruguay hasonló négyesénél (Uruguay kétszeres világbajnok, még jó, hogy a szakkomentátor Suárez és Coutinho helyett nem mondta jobbnak a Balmaz támadóit. Egyébként az általa megnevezett négy középpályásból kettő idegenlégiós. Igaza volt Hegyi Ivánnak: a sporttársnak fejébe mehetett a „kamilla”).

3.5. A magyar állam sportkiadásait több okból is nehéz pontosan megállapítani. Mindenekelőtt ezek nemcsak a szaktárca, az Emmi sportállamtitkárságánál, hanem több más tárcánál jelentkeznek (pl. a sportberuházások). Továbbá év közben igen sok különböző kormányhatározat rendelkezik speciális sportfinanszírozásokról, néha olyan irritáló módon, hogy a gyermekvédelem költségvetéséből csoportosítanak át az amúgy is túltámogatott sportra. Harmadrészt a sportközkiadások jelentős része a települési önkormányzatoktól származik – a polgármesterek többsége fideszes kötöttségű, ha pedig a pártvezetés, a kormány „sportos”, akkor mi is azok vagyunk. Figyelembe kell venni továbbá a tao-t, tehát azt a pénzt, amelyet a vállalatok a költségvetés helyett látványcsapatsport-szövetségeknek, sportszervezeteknek fizetnek alapvetően az utánpótlás- (és nem a profi) sport támogatására. Ez nyilvánvalóan közpénz, hiszen nem leadózott eredményükből fizetik mintegy szponzorálásként, hanem adózás előtt, tehát az állami központi költségvetésből vonják el a támogatást. (A tao 2011-ben mintegy 40 milliárddal indult, 2012–14 között általában kb. 60 milliárd volt, 2015-re 80 milliárd fölé ment, majd a csúcs 2016 110 milliárddal. Ez 2017-re kicsit visszaesett.)

Miközben 2010 előtt a sporttámogatás a központi költségvetésben 0,2–0,3 százalék körül mozgott, a harmadik ciklus végére ez elérte a 2 százalékot. Ez mintegy tízszeres emelkedést jelent – Nyugat-Európában ez általában és átlagban 1–1,5 százalék. Mindehhez hozzájön az állami vállalatok, illetve a kapcsolati tőkét szerezni kívánó multik, illetve magyar vállalkozók támogatása, amelyek jelentős része inkább politikai, mint üzleti, és sokszor nem a valós reklámmértéket fizetik ki. Most a korábbiakban elképzelhetetlen pénzbőség „támadta meg” a magyar sportot. *A korábbi koldus gazdag lett*, és egyben tékozló koldussá vált (Moldova György). A tapasztalatok alapján ma már megállapíthatjuk, hogy nemcsak a túl kevés pénz lehet hátrányos, hanem a túl sok is, amit egészségesen nem tud felszívni a sportvilág. Tudniillik pazarlásra, presztízsberuházásokra, teljesítményekkel alá nem támasztott,

indokolatlan sportolói-edzői-sportvezetői-sportügynöki jövedelemszerzésre vezetett. A sporthoz áramlanak a szerencselovagok, szaporodnak a kriminalitásba is átcsúszó – tehát már *feketegazdaságba* átmenő – *szürkegazdasági* jelenségek. Így például kialakult az ún. *tao-brókerek* rétege a pénzek adott sportszervezetekhez juttatásának elősegítésére. Ebből kifolyólag becslések szerint a sportnak szánt pénz kb. 30 százaléka el sem jut a sportba, az adományozók a juttatásért sokszor levásárlást kérnek (tehát hogy tőle vegyen pl. sportöltözetet, sportszert, szolgáltatást, most a legdurvábbról, hogy adjon vissza zsebbe 10–30 százalékot, nem is beszélünk). Igaza van Dénes Ferencnek, hogy az elvileg szerintem is pozitív hatású tao-rendszer a nem megfelelő szabályozás folytán a tényleges gyakorlatban olyanná vált, amelybe *„kódolva van az erőforrás-pazarlás”*, a visszaélésveszély.¹⁴

Nyilvánvaló, hogy ez a jelentős sporttámogatás hozott nem is kis eredményeket. Az igazolt sportolók száma a labdarúgásban 2017-re 160 000-ről 250 000-re, a jégkorongban 2300-ról 5300-ra, a vízilabdában 4200-ról 6700-ra, a kézilabdában 24 000-ről 65 000-re, a kosárlabdában 27 000-ről 60 000-re, a röplabdában 2000-ről 12 000-re emelkedett. A sportegyesületek száma a két ciklus alatt 30 százalékkal, az ún. sportakadémiáké 50 százalékkal nőtt. Míg 2010 előtt a lakosság kb. 6–7 százaléka sportolt rendszeresen, a Testnevelési Egyetem vizsgálatai szerint 2017-re 15 százalékos növekedést lehetett megállapítani. Hasonló mértékű sportolói növekedés következett be a diák-, illetve hallgatói sportban is. A sportinformációs rendszer szerint a kiadott amatőr versenyengedélyek száma 30 százalékkal, az ún. hivatásos edzők száma 25 százalékkal nőtt. A tornacsarnokok, tanuszodák, műfüves pályák száma mintegy 300-zal gyarapodott, felújították a tatai, a mátraházi és a dunavarsányi edzőtábort. Az utánpótlás-létesítmények mellett jelentős új csúcslétesítményekkel is gazdagodott a magyar sport, amelyek közül kiemelkedik – akár túlárzott, akár nem, akár tudjuk rendeltetésszerűen a lakosság számára üzemeltetni, akár nem – a Duna Aréna, valamint az Infoparkban a Tüskecsarnok (jégpálya és uszoda) vagy a debreceni stadion. Ezek a sportlétesítmények ugyanis – üzemeltetési problémáktól függetlenül – a magyar nemzeti vagyont is gazdagítják.

A túlzás tehát magában a *finanszírozás mértékében* is megnyilvánul, és ehhez járulnak a szabályozási hibák. Például képtelenek vagyunk meggátolni, hogy a kizárólag utánpótlásra szánt (és az EU által ekként engedélyezett) tao-pénzeket ne csurgassák át a legkülönbözőbb trükkökkel a profi csapatok finanszírozására. Például éljátékosokkal elvégeztetnek egy alapfokú

¹⁴ Lásd Dénes Ferenc interjúját a *Magyar Narancs* 2017. szeptember 9-i számában.

edzőtanfolyamot, majd alacsony bért kap a sportvállalkozástól, majd a tőből további egymilliót azért a heti egyórás edzésért, amit tart vagy nem tart a gyerekeknek. De több bentlakásos sportakadémia-létesítményből lett wellnesshotel, ami még durvább. Egyes polgármesterek amatőr futballistákat, akik sportolásért nem kaphatnának pénzt, formálisan közmunkásként alkalmaznak, és így fizetnek nekik. A példákat sorolni lehetne. Sajnos nem alakult ki *hatékony ellenőrzési rendszer*, megfelelő monitoring a szabálytalanságok felderítésére és kellő szankcionálására.¹⁵ A megnövekedett állami támogatás továbbá a sport adminisztratív *személyi állományának* – indokolatlan – erőteljes növekedéséhez vezetett (ún. sportbürokrácia). A sportszövetségek, nagyobb sportegyesületek adminisztratív állományának fedezete átlagban a költségvetésük 10 százaléka fölé került (ez Nyugaton úgy átlagban 3 százalék), rengeteg a nagy honoráriummal járó megbízási szerződés is (tanácsadók). Miközben a magyar labdarúgó NB-ben az átlagos nézőszám 3000 fő alatt van, hivatásos játékvezetők havi milliós fizetésekkel dirigálnak a mérkőzéseken (a szakma szerint nem magasabb színvonalon, mint amikor amatőrök voltak a „sípművészek”).

3.6. A közvéleményt alapvetően – megalapozottan – a *magyar labdarúgás* jövedelmi viszonyai irritálják. Az érintettek szerint – mivel ők Ronaldo jövedelmével vagy olyan bajnokságban szereplő játékosok fizetésével hasonlítják össze a jövedelmüket, ahol több tízezres nézőszám van, és a jövedelmek *nem közpénzből* erednek – ez még kevés is, amikor pedig azt vetik fel, hogy egy NB II-es futballista jövedelme több havonta, mint egy olimpiai-világbajnok kajak-kenuzója, a magvas válasz: ez más sportág. Muszbek Mihály Sportgazdasági Nagyítója szerint a magyar labdarúgó-vállalkozások éves bevételeiben a közpénz jóval meghaladja az 50 százalékot, miközben a 2000 körüli átlagos nézőszám következtében (a Ferencváros talán az egyetlen kivétel) a jegyeladási bevétel 2 százalék alatt van. Ugyanakkor Muszbek Mihály azt is megállapítja, hogy a régióban a játékos- és edzőfizetések terén listavezetők vagyunk.

A Sterbenz Tamás vezette Testnevelési Egyetem kutatócsoportja megállapította, hogy az állami sporttámogatások terén Magyarország rendszere a legkoncentráltabb, 75 százaléka tizennégy sportág között oszlik meg, ezek közül pedig a labdarúgás 25 százalékot visz el. A labdarúgásban a zömmel nem üzleti jellegű bevétel 65 százaléka a személyi jövedelem, ennek a személyi jövedelemnek mintegy 70 százaléka a játékosfizetés. (Persze itt is vannak

¹⁵ Lásd Teczár Szilárd írását a *Magyar Narancs* 2017. karácsonyi számában *Kiskapuzás nagy-pályán. Így folynak el a sportba fektetett tao-milliárdok* címmel.

szürke-fekete gazdasági jelenségek, visszaosztás a játékosügynököknek, csúnyább, ha az edzőnek).¹⁶ A másik oldalról viszont a magyar labdarúgók (és edzők) némileg átalakítják Puskás Ferenc „Kis foci, kis jövedelem, nagy foci, nagy jövedelem” legendás mondását: ők *egyre kisebb teljesítményért* (vereségek: Andorra, Luxemburg, Kazahsztán, klubcsapataink szélső kivételként tízévente jutnak el a BL vagy az EL főtáblájára, főszabályként többnyire még szeptember előtt kizuhannak a nemzetközi kupákból) egyre nagyobb jövedelmet élveznek. Ma már a legtöbb NB I-es labdarúgócsapatnál az egyes játékosok havi jövedelme átlagban 1 millió forint körül van, a csapatból kiemelkedők akár 10 milliót is kereshetnek havonta – közpénzből, nullához közelítő eredményességgel (és ezek a játékosfizetések természetesen felhúzzák az edzői és más sportszakemberi jövedelmeket is). A magyar labdarúgó-válogatott játékereje ma gyengébb, mint tíz évvel ezelőtt – a 2016-os Európa-bajnoki jó szereplés (az „idős profik” – Gera, Király, Juhász, Dzsudzsák és egy kiváló német edző, Storck – összjátékának eredményeként) ritka kivétel volt, és rövideken egy korábbiál is jóval gyengébb válogatottunk lett, de magasabb személyi jövedelmek mellett. Nem véletlen, hogy jobb nyugat-európai bajnokságokban már nincs se edzőnk, se játékosunk (Dárdai, illetve Gulácsi és Szalai a kivétel). A korábban zömmel kispados, illetve másodosztályú csapatokban szereplő profijaink szépen lassan hazajönnek levezetni és teljesítmény nélkül lényegében ugyanazon jövedelemhez jutni, mint külföldön. És ehhez még az is hozzájárul, hogy a labdarúgó-utánpótlás helyzete sem megnyugtató, ezért a jövőben még középtávon sem várható előrelépés a nemzeti válogatottnál. Az ugyancsak sok pénzzel kitömött akadémiák tíz év alatt szinte egyetlenegy nemzetközi közép szintű játékost is képtelenek voltak kinevelni. Miközben a 19 éves Mbappé világbajnoki csapatban ontja hihetetlen sebességgel száguldva a gólokat, addig Muszbek adatai szerint – pedig az MLSZ ezt külön anyagilag ösztönözte – a 21 év alatti magyar játékosok összjátékideje az NB I–NB II-ben nem éri el az általános összjátékidő 5 százalékát (de azért – koszt vagy koszt – minden NB II-es pályát alulról fűthetővé teszünk). Az MLSZ felmérte belga szakemberekkel a hazai utánpótlásképzést, tettek is ajánlásokat, de mindhiába, Török Ferenc pedig a kiválasztási rendszer hibáira mutatott rá, a magyar labdarúgószakember-társadalom azonban mindent elutasít, minden maradjon a régiben. Ugyanakkor a közvélemény egyre elégedetlenebb

¹⁶ Lásd *A magyar sport versenyképessége*. Szerzők: Sterbenz Tamás, Gulyás Erika, Csurilla Gergely, Juhász Gábor. Testnevelési Egyetem, Budapest, 2018.

a labdarúgás eredménytelenségével.¹⁷ Márpedig a jelenlegi játékosállomány alapján a nemzeti válogatott szintjén előrelépés szerintem úgy tíz éven belül aligha lehetséges, legfeljebb klubszinten minőségi légiosok szerződtetésével lehet eredményt elérni az európai kupákban.

3.7. Egyébként önmagában a *sok pénz nem hoz nemzetközi sportversenyképesség-emelkedést*. Ahogy Sterbenzék finoman megállapítják: „A hazai sportfinanszírozás makroszintű elemzése kimutatja: nincs egyértelmű kapcsolat a támogatások növekedése és az élsportsikerek között.” Labdarúgásunk gyengeségéről már beszéltünk, de általánosíthatunk is: A finanszírozás szempontjából mintegy húsz kiemelt sportágban (tao-s és más alapon kiemelt) 2010 óta átlagosan *nem következett be eredménynövekedés*. A labdarúgás helyzetéről már beszéltünk, de például vízilabdában 1990 óta nem értünk el az Európa-bajnokságon olyan gyenge eredményt, mint most 2018-ban. Hasonló a helyzet vívásban is. A kézilabda nemzetközi eredményessége is egyértelműen csökkent, bár ott utánpótlásszinten már mutatkoznak eredmények (20 éves válogatott világbajnok lett). A kosárlabda és a röplabda a korábbi nagyon alacsony nemzetközi szintről valamelyest előrelépést mutat, a jégkorong pedig lényegében a 2010-re elért szinten maradt (a világranglista 15–20. helye között ingadozunk, de ez a korábbihoz képest így is jelentős eredmény). A tao-kedvezményezett látványsportágakban, a diáksportban, az amatőr sportban jelentős az előrelépés (több versenyző jobb felszereléssel, megélhetést biztosító edzői fizetések, jobb infrastruktúra stb.), élsportunk eredményessége azonban a 2010 óta történt állami többlettámogatás eredményeként *általában nem javult*: ökölvívásban, cselgáncsban az eredményesség szempontjából jelentős a visszaesés, tornában-atlétikában egy-egy fecskét tudunk felmutatni a nemzetközi élvonalban, a tenisz viszont egyértelműen fejlődött, két élvilágosunk (Babos, Fucsovics) szerint aligha a magyar teniszszövetség jóvoltából.

Labdarúgásunk helyzete jól mutatja, hogy ha gyenge a szakma, ha a sportág erkölcsileg-mentálisan fertőzött, akkor hiába nő a pénz, hiába van pénzügyi stabilitás, professzionista szervezetfelépítés és működtetés (vagy ahogy Hegyi Iván mondja, „üszkös lábon nem segít a kozmetika”). Csányi Sándor Vági Márton segítségével stabilizálta az MLSZ-t, modernizálta a szervezetet, megteremtette az eredményesség pénzügyi alapjait, a válogatott szintjén mindhiába. Csányi olyan sportdiplomáciai sikert ért el, amit Barcs Sándor

¹⁷ Lásd Dénes Ferenc: A focivereség mint közügy. *HVG*, 2017. június 15. Egyébként 2013. január 11-én a *Sport Plusz*-ban Kubatov Gábor, a Fidesz pártigazgatója még így nyilatkozott: „Ha 1970-ben beteg volt a magyar futball (utalás Vég Antal könyvére – S. T.), akkor ma hulla, méghozzá nem nagyjából hulla, hanem oszladozó.”

óta senki, a FIFA alelnöke lett, de egyelőre nyolc év alatt képtelen volt a labdarúgás élvonalát felhozni legalább az európai közép szintre, mert ehhez egészséges szakma is kellene.

A pazarlás legkiválóbb példája a közvélemény szerint az ún. *stadionépítési program*. Ha ezt megpróbáljuk tárgyilagosan elemezni, abból kellene kiindulni, hogy stadionjaink az 1990–2010-es periódusban az *általános lerobbanás állapotába* kerültek – a Népstadion romokban stb. Volt idő, amikor Budapesten egyetlen UEFA selejtező mérkőzést sem lehetett lejátszani, mert nem volt egyetlen, nemzetközi követelményeknek megfelelő pályánk sem. Ezért szerintem megalapozottan nem kritizálható a nemzeti központi stadion felépítése Budapesten, valamint a legnagyobb közönséggel rendelkező Ferencváros számára a Groupama Aréna, illetve a régi labdarúgó-kultúrával rendelkező vidéki nagyvárosokban – Győr, Debrecen, Miskolc – kisebb, 5–10 ezres, egyébként *multifunkcionális* stadionok létesítése (persze a túlárazás, illetve a túlzott luxus nem szükségeltetik). A bicikli túltolása azonban itt is látszik, pl. miért kell Győrben két stadion – Gyirmót és ETO, vagy ha van megfelelő stadion Kozármislenyben, Pécs mellett, miért kell még egy Pécsen. (Szerintem a debreceni stadion is némileg túlméretezett.)¹⁸ Különösen látszik a túlzás Budapesten – miért kell öt-hat budapesti élsapathoz külön-külön stadion? Ha az MTK-nak van a legkisebb közönsége Budapesten, minek ide külön stadion, miért ne játszhatna a Vasas és az MTK egy pályán, vagy a Groupama Arénában az FTC mellett a Kispest-Honvéd is? (Münchenben hetente felváltva játszik az Allianz Arénában a Bayern München és az 1860 München, egyszer piros, egyszer kék fényben úszik a stadion.) Ami viszont – talán a Groupama Aréna kivételével – egyre jobban problematikusá válik

¹⁸ A magam részéről önmagában nem érzékelem túlzásnak a felcsúti ifjúsági stadiont, illetve a Puskás Akadémia különböző létesítményeit; a politikai bírálatok a miniszterelnök személye miatt persze alapvetően erre irányulnak. Ez voltaképp egy modern, színvonalas utánpótlás-nevelő központ, éppúgy, mint a FIFA támogatásával készült, Telkiben lévő centrum. Az, hogy szolgálalkú, protekciót kereső vállalatok-vállalkozók elárasztják tao-val a Puskás Akadémiát, ez aligha Orbán Viktor hibája. Az sem baj, ha a miniszterelnök kicsit beleszeretett ebbe a létesítménybe, bár nem ártott volna, ha kicsit távolabb lenne Orbánék családi házáról. („Ez az akadémia – stadion és környezete – egy koncepció része. Az én koncepcióm, hogy a foci nem az üzlet része, hanem a művészet. Nézzé a stadiont, az is művészet” – mondta Orbán Viktor az angol *Guardian*-nek.) A hibát abban látom, hogy egy utánpótlás-akadémiának ne legyen első osztályú csapata, mégpedig akadémisták helyett telis-tele nem éppen keresztény gyökerű és meglehetősen idős külföldi munkavállalókkal. Szerintem általános megnyugvást keltene, ha az erre jogosultak – egyes alapítói, illetve a felcsúti sportot támogató többletjogok fenntartásával – ezt a létesítményt felajánlanák a Magyar Labdarúgó Szövetségnek vagy (mivel más sportágak is érintettek) a Magyar Olimpiai Bizottságnak, és így az egész magyar sport közkincsévé válna.

(mégpedig nemcsak a labdarúgó-stadionoknál, de a sportcsarnokoknál, uszodáknál, jégpályáknál is), az az *üzemeltetés* gazdaságos megoldása. Megfelelő üzemeltetés, kihasználásbiztosítás nélkül az új létesítmények gyorsan a lepusztulás állapotába juthatnak. (Intő példa szegény Stadler Józsi bácsi akasztói stadionja.)

3.8. Emellett a harmadik Orbán-kormány időszakában sem sikerült megszabadulni a magyar sport néhány – jelentős mértékben örökölt – *strukturális hibájától*. Így:

a) *Túlzott nyáriolimpia-centrikusság*. Jól mutatja ezt, hogy a több mint száz ún. kiemelt edző között egy edző képviseli a téli sportot és egy sem a nem olimpiai sportágakat. Bizonyos előrelépés a téli sportok és a nem olimpiai technikai sportok irányában ugyan történt, de ez még messzemenően nem elégséges.

b) Ugyancsak nem kellő mértékű a szocialista sportmaradványok eltüntetése, elsődlegesen az *álatörizmus* vonatkozásában. Amíg a csapatsportokban a speciális sportjogi munkaviszony és az ahhoz fűzött átalányadózási rendszer lényegében felszámolta az anomáliák túlnyomó részét (megszűntek a korábbi „számlagyári sportszolgáltatások”), addig az egyéni sportágak helyzete nincs megoldva. Az egyéni sportokban – úszás, kajak-kenu, atlétika stb. – az élversenyzők jelentős része jogilag amatőr, de közgazdaságilag nyilván profik, és ez számos anomáliára vezet – amatőr nem szponzorálható a sporttörvény értelmében, nem kaphat fizetést stb. Ezért ebben a körben számos szürkegazdasági figura alakult ki, pl. milliós költségtérítések a lényegében költség nélküli úszóknak stb. (gatyá, papucs, köpeny, törülköző – de azokat a sportszervezet veszi). Az álatörizmus maradványa, hogy a magyar sportszabályozás szerint amatőr sportolónak is lehet licence (bár más, mint a hivatásos versenyzőé), van játékjoga (bár csak az egyesülete értékesítheti ezt, elvileg ő nem kaphat érte ellenszolgáltatást), és van szerződéses amatőr is (Ptk. szerinti megbízási szerződést köt, nem munkaszerződést). Viszont Nyugat-Európában, akinek bármilyen jogágba tartozó szerződése van, az automatikusan professzionalista sportolónak minősül. Ez az ellentmondásos helyzet éleződött ki pl. az akkor még egységes Hosszú Katinka–Shane Tusup páros és a Magyar Úszószövetség között 2015–16-ban, és a jövőre nézve nem ártana ezt az anomáliát a sporttörvény ez irányú rendelkezései megváltoztatásával orvosolni. E körbe tartozik végül *sportösztöndíj* rendszerünk torzulása is, a tanulmányi és a felkészülési ösztöndíj összemossa, az ösztöndíj fizetesként való kezelése stb.

A labdarúgásban és esetleg más látványcsapatsportágakban is már rég be kellett volna vezetni az ún. *sapkát*, tehát mind az egyes sportolóknál, mind az egyes csapatoknál összességében meghatározni a legmagasabb jövedelem

mértékét, éppúgy, mint, mondjuk, az amerikai kosárlabda-bajnokságban (NBA). Erre a magyar sporttörvény 2004 óta lehetőséget adott, de a klubvezetők, játékosügynökök, edzők és játékosok nyomása alatt a Magyar Labdarúgó Szövetség nem merte (nem akarta) alkalmazni ezt a törvényi lehetőséget.

c) A nyugat-európai sportfinanszírozási rendszerben a sport finanszírozása mintegy egyharmad-egyharmad-egyharmad arányban megoszlik az *állam*, az *üzleti szektor* és a *háztartások* között. A hivatásos sportot alapvetően az üzleti szféra, a szabadidősportot lényegében a lakosság finanszírozza. Az állami támogatás körülbelül 70 százaléka a szabadidősportra jut, és csak mintegy 30 százalék az élsportra. *Ez egyelőre nálunk még nagyon nincs így*. Nyilván a szocialista sportstruktúra után Nyugat-Európához felzárkózni kívánó kelet-közép-európai országokban rögtön nem lehet ide eljutni, de lassan harminc évvel a rendszerváltozás után azért már jobban kellene közeledni ehhez a háromharmados megosztáshoz. Nyilván nálunk az államnak a finanszírozásban egyharmadnál többet kell vállalnia, hiszen mind az üzleti szféra, mind a háztartások ekkora terhet vállalni még nem tudnak. A Magyarországon működő multik zömmel csak kiemelt nemzetközi sporteseményeket kívánnak támogatni (pl. Forma-1), a magyar kis- és középvállalkozások tőkeellátottsága és szponzorálási hajlandósága viszonylag csekély. Bár a jövedelmek a harmadik Orbán-kormány alatt jelentősen növekedtek, a lakossági sportfinanszírozás lehetősége még mindig csekély, lényegében csak a felső középosztály képes rá, viszont a szegényebb rétegek sportjának támogatására egyelőre nem alakult ki privát szociális háttér, kevés a tehetséges, de nem jómódú családok gyermekei sportolását segítő *alapítvány*. Ugyanakkor az állami, helyesebben közvetlenül vagy közvetve a *közpénzből* beáramló pénz túlzott, csökkentése és a másik két szféra finanszírozási hajlandóságának növelése lenne indokolt (pl. a tao kifejezetten visszaszorította a sport üzleti szponzorálását). Emellett az állam túlzottan támogatja az élsportot és kevésbé a szabadidősportot – nálunk éppen fordított a helyzet, mint Nyugaton: 70 százalék élsport, 30 százalék szabadidősport (ide értve a diáksportot is). Több szakértő szerint az össztámogatásból 30 százaléknál is jóval kevesebb a valódi szabadidősport támogatása, bár az kétségtelen, hogy nominálisan, tehát nem az arányokat, hanem a mértéket nézve a szabadidősport, az amatőr sport, a nem profi sport háttérét képező utánpótlás-nevelés, a diák- és felsőoktatási sport is jóval többet kapott az Orbán-kormányoktól, mint 2010 előtt.¹⁹ Sok esetben az önkormányzatok is túlzottan az élsportot és nem a szabadidősportot támogatják, holott több

¹⁹ A szabadidősport helyzetéről lásd Géczi Gábor: *Az önkéntesség és az aktív polgárság ösztönzése a sporton keresztül*. Magyar Sportmenedzsment Társaság, Budapest, 2014.

igen színvonalas önkormányzati sportmodell van, például Szalay Ferencé Szolnokon vagy Borkai Zsolté Győrben.

Az intenzív állami jelenlét a sportban tehát egyelőre elengedhetetlen, az nem állítható elsődlegesen piaci alapra. Ugyanakkor azt nem szabadna elfelejteni, hogy a sport alapvetően civil tevékenység, *nem államosítható*, autonómiáját tiszteletben kell tartani. Másként kifejezve: a sportban azért elsődlegesnek kell lennie az önálló *önszabályozó-önvitarendező civil tevékenységnek*, és csak *szubszidiárius* lehet az állami befolyás, az állami jogi szabályozás. *A sport politikai einstandja nem helyénvaló.* Véleményem szerint a sportvezetés tekintetében is *hármassztruktúra* nagyjából egyharmados arányban való fenntartása az indokolt: a) politikai vezető, b) gazdasági vezető (pl. Csányi Sándor az MLSZ élén), c) sportszakemberi vezető (pl. Kemény Dénes a vízilabda, Magyar Zoltán a torna vagy Vladár Sándor az úszók élén). Az sem baj természetesen, ha ezek a minőségek egy személyben egyesülnek: pl. Szalay Ferenc Szolnokon (jelentős sportmúlt, politikai karrier, polgármesteri tisztség).

Szerintem alapvetően helyes volt a kormányzati ciklusban a „*mindennapos testnevelés program*” folytatása, bár az kétségtelen, hogy főleg vidéki kistételepüléseken még mindig nem áll rendelkezésre kellő személyi (tanár) és tárgyi (tornaterem) infrastruktúra – volna tehát hová az élsportból pénzt átcsoportosítani. Ugyancsak pozitív volt az önálló *Testnevelési Egyetem* megeremlése (kiolvasztás a Semmelweis Egyetemből) és annak tárgyi és személyi megerősítése. A Testnevelési Egyetem modern létesítményeinek – persze pazarlás nélküli – létrehozása, campusának kialakítása megalapozhatja a magyar sport szakemberállományának megújítását. Újraindult az egyetemen – mégpedig magasabb szinten – a testnevelőtanár-képzéstől elkülönített szakedzőképzés, erőfeszítések történnek egy komplex sporttudomány megalapozására (e nélkül ugyanis a magyar sportfejlesztés csak féloldalas lehet).

3.9. Végül a harmadik Orbán-kormány időszakában *korrigálta* a kormányzat a második Orbán-kormány elején kialakított – és a gyakorlat alapján nem bevált – *sportirányítási rendszert*. Ezt lényegében az olasz példa alapján, Schmitt Pál javaslatára (amit Kovács Tamás dolgozott ki) alakították ki, mely szerint a Magyar Olimpiai Bizottság mint állami–civil hibrid köztestület vette át a magyar sport irányítását, jelentős mértékben átvéve az Emmi-től az állami irányítási (főleg finanszírozási) feladatokat, és tagozatként magába olvasztotta a szabadidő- és diák- (hallgatói) sportot, a nem olimpiai sportágakat, valamint a fogyatékkal élők sportját is. Ez a megoldás ellenkezett a 2010 után kialakult, erősen centralizált kormányzati szervezetrendszer logikájával, emellett a MOB hagyományosan az olimpiai mozgalom csúcsszerve volt Magyarországon, sem hagyományai, sem megfelelő adminisztratív-gazdasági

apparátusa nem volt a megnövekedett, teljes magyar sportra kiterjedő feladat ellátásához. Ezért a 2016-os olimpia után korrigáltak, a sportfinanszírozás – csekély kivétellel – *visszakerült az Emmi sportállamtitkárságához*, a MOB ismét az olimpiai sportágak szervezete lett, és mellette *három új köztestület* keletkezett (némileg hasonlóan a 2010 előtti szerveződésekhez), így a *Paralimpiai Bizottság* (amelybe beolvadtak a nem paralimpiai „fogyatékos” sportágak, pl. a siketek), a nem olimpiai sportágak köztestületeként elég szerencsétlen elnevezéssel a *Versenysport Szövetség* (az olimpiai sportágak szövetsége, a MOB is versenysportszövetség, továbbá részlegesen versenysport a diák-, a hallgatói, sőt a szabadidősport is), valamint a *Diák-, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség* (a fordított szórend a címben szintén indokolt lett volna). Ezzel a 2016-os átszervezéssel elvileg létrejött a sport alapvetően egysatosnás finanszírozási rendszerének, illetve egységes információs rendszerének a megvalósítása.

Az új – szerintem a korábbiánál elvileg helyesebb – sportirányítási rendszer még sajnálatos módon nem vezetett el *új sporttörvény* megalkotásához, pedig az évenkénti, összevissza történő ad hoc módosítgatások eredményeként áttekinthetetlen jogszabálysörnyé vált (pl. a sportirányítási rendszer újraszabályozásánál olyan paragrafusok is belekerültek a módosításba, amelyeket nem is módosítottak, pl. a sport-választottbíráskodásnál). 2018 nyarán is módosították a sporttörvényt (2018. évi XLVI. törvény). Remélhetőleg a negyedik Orbán-kormány alatt sor kerül az egyre jobban elavuló 2004-es sporttörvény helyett új, egységes sporttörvény létrehozására (amelyhez hozzá lehetne kötni a tao adórendszer diszfunkciói megszüntetését is).²⁰

4. Civilpolitika

4.1. A harmadik Orbán-kormány folytatta a második civilpolitikáját. Ennek lényege a korábbiakban már elemezettekkel összefüggésben:

a) A civil érdekképviselletekkel való partneri együttműködés governance típusú rendszere helyett a kormányzásnak *közvetlenül az emberekhez* kell fordulnia, az „*egyéni civilhez*” a „*kollektív civil*” helyett. Voltaképp mi a „nép”, a „mindenki” kormánya vagyunk, „közvetlen és informális demokráciát” kívánunk megvalósítani. Ennek az informális kapcsolattartásnak alapvető formája a *nemzeti konzultáció* – a népszavazás intézménye jóval nehezebb,

²⁰ Lásd a sportirányítási rendszer és a sport jogi szabályozásának problémáiról a szerzőtől: A sport mint nemzetstratégiai ágazat. Előnyök és hátrányok, hosszú távú kilátások. *Polgári Szemle*, 2017/1–3.

hiszen a törvényesen érvényes döntéshez a részvételi arány nehezen biztosítható. A nemzeti konzultációt az Orbán-kormány a 2014–2018-as ciklusban is gyakran használta (2018-ban felállítják a Nemzeti Konzultációs Központot), emellett a „*Maradjunk kapcsolatban!*” a jelszó, mégpedig állandó kapcsolatban. Ehhez a technikának számos módszerét alkalmazták, ilyenek pl. a kormányfő levelei minden választópolgárhoz (esetleg csak a nyugdíjasokhoz), a kormány megbízásából készült televíziós reklámok stb.

b) A civil érdekképviselők háttérbe szorításának másik alapvető formája viszont intézményi, nevezetesen a *korporativizmus* beépítése a kormányzásba köztisztviselők útján. A *köztisztviselő* – adott esetben kényszerszolgálatokkal is bírhat, monopóliumhelyzetben lehet – hibrid félállami–félcivil szervezet, nem tisztán és nem elsősorban érdekképviselő. A vele való kapcsolattartás – különösen ha különböző többletjogokat biztosító *stratégiai megállapodásokkal* is megalapozzák – sokkal „kellemesebb” a kormány számára, mint az agresszívabb civil érdekképviselőkkel „bajlódni”. Mindez szükségképp a köztisztviselők favorizálását és a *civil érdekképviselők viszonylagos mellőzését* jelenti, és a kormányzat igyekezett is a társadalmi-gazdasági élet minél nagyobb területét lefedni a köztisztviselők legkülönbözőbb formáival (pl. az igazságszolgáltatásnak a nem bírói-ügyész részét szinte teljesen lefedik a köztisztviselők: ügyvédi – jogtanácsosokat beolvasztó – kamara, közjegyzői kamara, igazságügyi szakértői kamara). Mint már volt szó róla, köztisztviselőként működik a tudományos, illetve művészeti akadémia, a négy alapvető sportköztisztviselő, a polgárőrség stb. A 2014-től induló kormányzati ciklusban köztisztviselői körben a kamarák mellett az ún. karok szaporodása a jellemző, pl. végrehajtói kamara helyett bírósági végrehajtói kar stb.

4.2. A harmadik Orbán-kormány ciklusát – különösen annak második felét az alapvetően világméretű migránsválsággal összefüggésben – a kormányzati politika megvalósítását gátló civil szervezetekkel való *összeütközés* jellemzi, már csak azért is, mert ezeknek a zömmel emberi jogok védelmével foglalkozó civil szervezeteknek a jó része nemzetközi hálózatban szerveződik (NGO). Márpedig egy nemzeti kormány „nem kedveli” a nemzetközi, a globális civil szerveződést – ezt már a második Orbán-kormány időszakában az Ökotárs Alapítvánnyal szembeni közhatalmi fellépés is megmutatta. Közrejátszik ezekkel a civil szervezetekkel szembeni fellépésben szerintem az is, hogy a kormány ellenzéke rendkívül gyenge. Így lett Soros György Nyílt Társadalom nemzetközi civil hálózata a célpont.

A civil szervezetek közjogi alapszabályozását a 2011. évi ún. *civiltörvény* tartalmazza, amely kiegészíti az egyesületekre és az alapítványra vonatkozó, polgári törvénykönyvben szereplő magánjogi szabályokat. A civiltörvény

– a korábbi 1994-es szabályozást átfogóan módosítva – jelentős pénzügyi (főleg adózási) előnyöket biztosított azoknak a civil szervezeteknek, amelyek ún. közhasznú szervezetként is bejegyeztetik magukat a bírósági ún. non-profit nyilvántartásba. Ehhez viszont *közhasznúsági jelentést* is kell készíteniük, amelyben tételesen fel kell tüntetni, hogy milyen adományokat, támogatásokat kiktől kaptak és milyen célra használták fel. Miután pedig a majd 60 000 bejegyzett civil szervezet több mint 80 százaléka bejegyeztette magát közhasznú szervezetnek, az egyesületek, alapítványok túlnyomó többsége *már 2014 előtt is transzparens, átlátható volt* a kormány számára az Országos Bírósági Hivatal nyilvántartása által. Ezt az átláthatóságot át lehetett volna vinni a nem közhasznú szervezetként működő egyesületekre, alapítványokra is. Mindenesetre az emberi jogvédő civil szervezetek teljes mértékben, mégpedig jóval a migránsválság előtt közhasznú szervezettel nyilvánították magukat, akár nemzetközi láncba tartoztak, akár nem, tehát a gazdálkodásuk átlátható volt.

2016-ban a kormány a civiltörvény módosításával bevezette a „*külföldről támogatott civil szervezet*” kategóriát, ezeknél a szervezeteknél külön *többletregisztrációt* vezettek be, és ezáltal kettéosztotta a civil szervezeteket külföldről támogatott és külföldről nem támogatott szervezetekre. A külön regisztráció, mint már említettük, a pénzmosási határ kétszereséhez lett kötve – nevezetesen 7,2 millió forint (pénzmosási értékhatár) külföldről jövő támogatás eléréséhez. Mint mondtuk, az ún. NGO-knál, tehát a nemzetközi láncba tartozó szervezeteknél a külföldi és a belföldi támogatás a bírósági nyilvántartásból minden további nélkül megállapítható lett volna, de a kormány azt akarta, hogy ezt az „*emberek*” is lássák, azaz ezeket a szervezeteket külön is regisztrálják, és kiadványaikban, külső megjelenésükben is láthatóvá kell tenniük, hogy őket külföldről támogatják. (A putyini Oroszországban egyenesen „külföldi ügynökök”.) Ez a többletigény az, ami sérti a jogállami alapelveket – az átláthatóság biztosítása ugyanis helyes, sőt mint ahogy a Velencei Bizottság is megállapította, ez a jogállamiság szerves részét képezi, ennek megkövetelése a kormány által épphogy nem kifogásolható. Ugyanakkor helytelen a *diszkrimináció*: például egyszerűen érthetetlen a sportszövetségek-sportegyesületek mentesítése a külön regisztráció alól, ha külföldről való támogatásuk meghaladja a törvényben előírt mértéket.

Míg az olyan szervezetek, mint a Vöröskereszt, különösebb tiltakozás nélkül eleget tettek ennek a törvénynek, a legtöbb emberi jogvédelmi civil szervezet ezt megtagadta – talán az általuk elindított bírósági, alkotmánybírósági, illetve nemzetközi eljárások is közrehatottak a külön regisztráció megtagadásában, és a törvényben előírt egyéb nyilvánossági követelmények teljesítésének elmulasztása tudomásom szerint eddig még nem járt szankcióval.

A magyar kormány a bírósági nyilvántartás adatai alapján (no de hírszerzés útján is) eddig is, a jövőben is külön regisztráció hiányában teljesen tisztában lehet azzal, hogy mely civil szervezet mennyi támogatást kap külföldről és azt mire költi, a külön regisztrációra szerintem lényegében csak tömegkommunikációs okokból, *propagandisztikus hatás* miatt volt szükség.

4.3. És azután 2017-től teljes erővel megindult az ún. Soros-kampány, harc a Soros-hálózat, a Soros György által létrehozott alapítványok által támogatott magyarországi civil egyesületekkel szemben (némi hálátlanság jegyében – de a hála sem politikai kategória). Ennek érdekében már a 2018-as választások előtt benyújtottak, majd a 2018. évi VI. törvényként elfogadtak egy jogellenes bevándorlás elleni komplex törvénycsomagot (az indoklás megtartja a Stop Soros elnevezést – nem szokás tömegkommunikációs szlogeneket beírni törvények indoklásába). A törvény 11. §-a a büntető törvénykönyv 353. §-át egy 353/A §-sal egészíti ki, amely vétségnek nyilvánítja, ha valaki „*szervező tevékenységet folytat*” a menedékjoggal visszaélés segítésére. Minősítő körülmény, ha ezt több személy vonatkozásában folytatja, illetve vagyoni haszonszerzés végett fejti ki. A törvény definiálja – bár nem taxatívan, hanem a különös jelzővel kitágítja – a szervező tevékenység fogalmát. Ilyen, ha valaki határ-megfigyelést végez, információs anyagot készít vagy erre megbízást ad, illetve „hálózatot” (?) épít vagy működtet.

Az emberi jogi, illetve humanitárius szervezetek nyilván nem vagyoni haszonszerzés végett tevékenykednek, és határmegfigyelést sem végeznek. Hangsúlyozni kell, hogy a szervező tevékenység nyilván csak szándékosan fejthető ki, emellett a tényállás nem a legális, hanem az *illegális*, azaz jogellenes bevándorlás elősegítését bünteti, tehát a *legális bevándorlást segítő tevékenységet nem*. Ha tehát egy humanitárius szervezet több nyelven információs anyagot készít a hatályos magyar bevándorlási és menekültügyi szabályokról, és ezt külföldön terjeszti, nyilván nem büntethető. Ugyancsak nem bűncselekmény, ha egy emberi jogokat védő szervezet *ügyvédet* bíz meg valamilyen migráns ellen indított hivatalos közigazgatási, illetve büntetőjogi eljárásban az eljárás alá vont védelmére, és az az ügyvéd sem követ el bűncselekményt, aki ezt a képviselőt ellátja. „Normális” jogszabály-értelmezés, illetve bírói eljárás esetén tehát az érintett civil szervezetet, illetve megbízottjait büntetőjogi szankcionálás nem fenyegetheti. Ugyanakkor megalapozott a Velencei Bizottság azon álláspontja, hogy a törvényt szöveg nem kellően egzakta, és ez *jogbizonytalanságra* vezethet. Mert ugyebár manapság „minden megtörténhet”, és nyilván a szélsőségesebb kormányközeli média nyomást fog gyakorolni a törvény minél szélesebb értelmezése, illetve ilyen típusú civil szervezetek elleni eljárások kikényszerítése érdekében.

A civil szervezetek megregulázására – a bevándorlás meggátolása érdekében szükséges közkiadásokban (teherviselésben) való részvételt megkövetelve – a 2018. évi XLI. törvény a bevándorlást támogató szervezetekre a nekik jutott támogatások terhére a támogatás 25 százalékára terjedő ún. *bevándorlási különadót* vetett ki, amelyet a kedvezményezettnek akkor kell megfizetnie, ha az adományozó ezt nem fizeti be. Ezzel a különadóval kapcsolatban ismét az a probléma, hogy ki minősül bevándorlást támogató szervezetnek, illetve csak az illegális, avagy a legális bevándorlás támogatására is kiterjed ez az adótörvény. Ha önadóztatás keretében az adott szervezet nem fizeti be ezt az adót, akkor nyilván ezt az adóhatóságnak kell kivetnie, és ezt az érintett bíróság előtt támadhatja meg (nyilván az időközben felállításra kerülő közigazgatási bíróságnál). A jogértelmezés tehát végső soron ismét a bíróságé lesz, a jogerős ítéletekig, illetve az azokat évekkel később integráló jogegységi kúriai állásfoglalásig tartós lesz a jogbizonytalanság.

Az NGO-kkal szemben erős kommunikációs kampány is kibontakozott, például olyan felhívások, hogy emberi jogi szervezeteknek vidéki városokban ne adjon az önkormányzat irodai célból helyiséget stb. Nem helyénvaló szerintem az emberi jogok védelmét kizárólag a migránsválsággal összekötni és tisztán negatív hírközlést kelteni, ellenük a közvéleményt hiszterizálni. Tudniillik ez egyben a kormány *értelmiségpolitikájának* torzulására is vezethet.

4.4. A civil szervezetek viszonylagos háttérbe szorítását jelzi, hogy míg a cégeknél egy-két munkanap alatt mód van szerződés minta alapján elektronikusan vállalatalapításra (jogi személyiség megszerzésére), és az alapul fekvő társasági szerződés (alapszabály) módosításának cégbírósági bejegyzése is általában igen rövid idő alatt végbemehet, ez a folyamat az egyesületeknél, alapítványoknál még mindig problematikus – sok a bürokratikus akadály, elég gyakran elhúzódik a bejegyzési eljárás, nem kielégítő az eljárás elektronizációja. Bár a kormányzati ciklus végén ebben az Országos Bírósági Hivatalnál kisebb előrelépés történt, a helyzet még mindig nem kielégítő. Remélhetőleg Orbán negyedik kormányzati ciklusában a nonprofit szervezetek a bejegyzés és nyilvántartás szempontjából a cégekkel hasonló helyzetbe kerülnek. Indokolt továbbá a civil szervezetek állami támogatásának felülvizsgálata is, mert a civil szervezetek támogatására szolgáló Nemzeti Együttműködési Alap gyakorlata több szakértő szerint meglehetősen pártos (pl. a CÖF-vezető Csizmadia László szerepe a civil szervezetek támogatásában).

5. Ideiglenes összegzés

A kormányzás alapsajátosságaiból következik a konzervatív humánpolitika, de ezt számos területen a kormányzat túlhajtja – történelemszemléleti elfogultság, az oktatás centralizált túlbürokratizálása, a nem a történelmi egyházakhoz tartozó vallási közösségek háttérbe szorítása, a sportpolitika különböző deformációi stb. A kormányzás Achilles-sarkává a 2014–18-as kormányzati ciklusban alapvetően az egészségügy vált, súlyos zavarok voltak észlelhetők a közoktatásban, ugyanakkor előrelépés következett be a családpolitikában, a demográfiával összefüggő problémák kezelésében. A ciklus végén a kormányzaton belül is megindult a küzdelem a kulturális életben a mérsékeltek és radikálisok között (ún. kultúrharc). A szociálpolitikában, a szegénység mérséklésében, a cigánypolitikában is van előrelépés, a közmunka kétségtelenül jobb, mint a munkaképes emberek segélyezése. A kormányzat nem kíván a civil szervezetekkel partneri együttműködést kialakítani, nem támogatja megfelelően a civil szervezeteket, nem tiszteli kellően a civil autonómiát, holott ha a polgári Magyarország nem egyszerűen csak politikai termék, erre szükség lenne. A „külföldről támogatott szervezetekkel” szembeni fellépés, illetve a bevándorlást (és nem az illegális bevándorlást) támogató szervezetek szankcionálása helytelen, nyilván nem a transzparencia biztosításáról van szó, hanem ezen túllépő intézkedésekről. Szerintem a *tényleges közérdek a civil szervezetek erősítése lenne*, az emberi jogvédő szervezeteknek pedig éppen az a rendeltetésük, hogy ha ez szükséges, úgy bírálják a kormányzatot, hiszen csak a közhatalommal szemben lehet az emberi jogokat védeni. Más kérdés, hogy a civil legyen valóban civil, közvetlenül ne politizáljon, ne lépjen fel ellenzéki pártok támogatójaként (kormány: „álcivilek”).

IV. RÉSZ

Végkövetkeztetések

XI. FEJEZET

Ténymegállapítás – értékelés – prognózis

1. Eredmények – balsikerek – hiányok

1.1. Míg 2014 végén a második Orbán-kormány kormányzását értékelve még azt írtam, hogy egyelőre nem beszélhetünk kiforrott rendszerről,¹ addig az újabb ciklus végén már megállapítható, hogy nem egyszerűen csak a hatalomgyakorlás módja, az ún. *kurzus* változott, hanem – a polgári rendszeren belül mintegy *alrendszerként* – egy önálló, sajátos politikai-állami-gazdasági-társadalmi ideológiai rendszer született a most már tartósnak mondható orbáni kormányzás alatt. Ez a rendszer pedig *meglehetősen eltér* az 1990–2010 közötti nyugat-európai felfogású *governance*-t és polgárosodást megvalósítani kívánó rendszertől. Kormányzati szempontból – erről majd részletesen szó lesz – szerintem a *government sajátos kelet-európai magyar nemzeti változatával* állunk szemben.

Politológiai szempontból ezt a rendszert Körösi András az alábbiak szerint jellemzi: a) a rendszerváltozás utáni 20 évvel való szakítás, b) az alapjogi fundamentalizmus elutasítása, c) a korábbi jogi fundamentalizmussal való szembenállás, d) etatizmus, autoriter kormányzás a vezérdemokrácia jegyében, karizmatikus legitimáció alapján, e) centralizáció, f) pragmatikus, rugalmas kormányzás a rendkívüli politikai eszközök rendszeressé válásával az állandó konfrontáció jegyében, g) a bal- és jobboldali ideológia egyidejű meghaladása, elitellenes populizmus, h) antipluralizmus, a parlamenti váltógazdaság tényleges elutasítása, i) paternalizmus, közvetlen kapcsolattartás az emberekkel, a társadalom politikafüggő átépítése.² Ehhez Ara-Kovács Attila hozzáteszi a szelektív kapitalizmust és az unióellenességet,³ Szilágyi Ákos pedig *kaszánya-kapitalizmusról* beszél, amelyre jellemző a független hatalmi ágak ellenőrző szerepének visszaszorítása, a médiaviszonyok kormányzatra kedvező átrendezése, az „innovatív választási geometria”, a népszavazási kezdeményezések megakadályozása, az érdekképviselők döntéshozatalból való kiszorítása, illetve a kormány által kívánatos civil partnerek „legyártása”, a szabadságjogok több

¹ Lásd a szerzőtől: *Kétharmados túlzáskormányzás*, i. m., 353.

² Lásd Körösi András: *A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim in: uő (szerk.): A magyar politikai rendszer negyedszázad után*. Osiris, Budapest, 2015, 401–22.

³ Lásd Ara-Kovács Attila: Orbán Viktor és a félreértett történeti trendek. *Mozgó Világ*, 2017/6.

hullámban zajló visszaszorítása, az emberi méltóság védelmét szolgáló politikai korrektség „diadalmas felmondása” – mindez azért, hogy az Orbán Viktor vezette kormánypártok folyamatosan *tágítsák mozgásterüket*, lebontsák a politikai érdekérvényesítésük előtti akadályokat, korlátokat.⁴ A szocialista rendszerről a polgári rendszerre való átállás 1990 körül megtörtént, de a korábbi nyugati mintát követő polgári rendszert felváltva – a „magyar népléleknek” megfelelően (amely Kövér László szerint keletről sarjad) –, *második újabb rendszerváltást végrehajtva* az orbáni kormányzat új államot, gazdaságot, társadalmat kívánt teremteni. Ez az ún. U kanyar (Kornai János), amely alapvetően sikerült is.

Áttekintve az eddigi három Orbán-kormány működését, illetve a negyedik Orbán-kormány megalakulását követő nyilatkozatokat, eléggé egyértelmű, hogy egy egységes – néha kisebb cikcakkokkal, improvizációkkal folyó, de –, elvi magvában *következetes folyamatról, kormányzati stratégia, állameszme megvalósításáról* van szó. Ez a folyamat részlegesen visszavezethető a kormányzat vezető generációs sajátosságaira („90-es évek nemzedéke”), továbbá arra, hogy a Fidesz vezetői tanultak az Antall-kormány régimódi parlamentáris kormányzásának, illetve a Nyugatot követő balliberális kormányzásnak a bukásából. Voltaképpen már az első Orbán-kormány alatt kialakított koncepció tudatos megvalósításáról van szó a 2010 utáni új, jóval kedvezőbb feltételek között. Kövér László szerint a 2010–14 közti ciklus a *politikai önrendelkezésről*, a 2014–18 közti ciklus a gazdasági önrendelkezésről szólt, a most következő ciklus pedig 2022-ig a *kulturális önrendelkezés* megteremtése jegyében fog lezajlani. A magam részéről inkább úgy gondolom, hogy az „új honfoglalás” a második Orbán-kormány időszakában elsődlegesen a gazdasági és a médiaalapok megteremtéséről szólt, a politikai legitimitációt igazából a 2014-es, kétharmados parlamenti többséget eredményező választási eredmény teremtette meg. A 2011-es *Alaptörvény* és különösen annak negyedik módosítása fektette le a korábbitól elvileg eltérő hatalomgyakorlás alapjait, az *ideológiai megalapozás* pedig a 2014-es tusványosi beszéddel történt meg. Tehát az ún. gazdasági önrendelkezést követte a politikai önmegvalósítás a harmadik Orbán-kormány időszakában, és egyben ennek a politikának a *nemzetközi szintre való helyezése* is. Szerintem a harmadik Orbán-kormány időszakában az ideológiai-kulturális áttörés is alapvetően megtörtént, legfeljebb ennek elmélyítése, a lakossági ízlés, életmód, kulturális szokások megváltoztatására való törekvés következhet az újabb kétharmad birtokában 2018-tól. Hogy azután ebből a második rendszerváltozásból lesz-e hosszan tartó „korszak” a magyar történelemben, amely nem kötődik pusztán kizárólag Orbán Viktor

⁴ Lásd Szilágyi Ákos: Megjátszott diktatúra. 168 Óra, 2017. február 9.

személyéhez, hanem huzamosabb történeti szakaszban is állandósul, alapvetően részben *nemzetközi* – világpolitikai, világgazdasági, illetve uniós – *folyamatoktól*, részben a rendszerben lévő *belső ellentmondások* csökkenésétől vagy éppen ellenkezőleg, ezek kiéleződésétől függ.

1.2. Minden koncepció értékelésénél először azt kell vizsgálni, hogy a saját belső logikáját követve az adott koncepció megvalósítása milyen mértékben sikerült. 2018 júliusában Tusványoson Orbán Viktor azt mondta, „soha rosszabb nyolc évet”. Más szóval a stratégiai elképzelés megvalósítása alapvetően valóban *sikersztori* volt, márpedig a modern közpolitikában a siker alapvető legitimitációs tényező. Magam is úgy gondolom, hogy a sajátos magyar kelet-európai governmentre való áttérést Orbán eredményesen végrehajtotta. Az egy másik kérdés, hogy jó-e ez hosszabb távon is az országnak, mennyiben szolgálja a valós magyar közérdeket.

Nézzük az alapvető tényezőket.

a) *Eredményes politikai kormányzás*

Háromszor parlamenti kétharmadot szerezni – nemzetközi megfigyelők által is elismert „tisztá” választásokon (kisebb kifogások ugyan voltak, de választási csalást senki sem állapított meg) – nem akármilyen *hatalomtechnikai bravúr*. Egyértelmű sikert aratott a kormány a ciklus elején az európai parlamenti választásokon és – ez a hatalomgyakorlás szempontjából lényegesebb – a *települési önkormányzati választásokon is*. A helyi *önkormányzatok* – kisebb belső megingásokat (pl. budapesti kerületek) és néhány, ellenzék által vezetett települést (Szeged, Hódmezővásárhely) leszámítva – szilárdan a kormány mellett állnak, így a kormány képes a települések irányában is összkormányzati jellegű területi kormányzást megvalósítani. Ha pedig valamely területen „zavar” támad, erre a kormány azonnal szervezeti és személyi intézkedésekkel reagál (a parlamenti választásokon Lázár korrigált Hódmezővásárhelyen, a budapesti kerületekben elszenvedett vereségek hatására két államtitkár is beállításra került a Miniszterelnökségen, nagyszabású Budapest-fejlesztési tervet fogadott el a kormány – Vár-rekonstrukció, Liget-projekt stb. –, nehogy a 2019-es önkormányzati választásokon Budapest, a „bűnös város” elessen).

Magyarországnak a legtöbb nyugat-európai kormánytól eltérően majd egy évtizede szilárd, abszolút többségű *stabil kormányzata* van (irigykednek is Nyugaton). Az Orbán-kormány sikeresen működteti a választási eredmények alapján az ún. (parlamenti) *centrális erőteret* (NER, azaz a nemzeti együttműködés pártosan felfogott rendszere), nevezetesen, hogy tőle jobbra és balra összefogásra képtelen, valódi kormányzati program nélküli, *kormányzásképtelen*, belülről is megosztott, zömmel megélhetési politikusokból álló *pártocskák*

működjenek. Így váltak az *ellenzéki pártok* – lásd Bárándy Gergely – a *NER szerves részévé*.

Politikai siker a saját koncepcióján belül – függetlenül attól, hogy ezt én negatívan értékelem –, hogy a kormánynak sikerült a teljes közigazgatást, a gazdasági és társadalmi életet *átpolitizálnia*. Orbán Viktor elsődlegesen és totálisan *politikai kormányzást* kívánt megvalósítani a technokrácia visszaszorításával, és ez sikerült is. (Idézzünk Lánczi András sajtónyilatkozatából: „A politika alapkérdése: a közös politikai célok, nem pedig a morál, a jog, a pénz vagy a kultúra tartják egyben a politikai közösséget. Az utóbbiak politikai szempontból csupán eszközök.”) Ebben alapvető szerepet játszott a professzionális módon kialakított *médiamarketing kormányzás*, a tömegkommunikáció kormányzati tevékenység központjába állítása. (Ez nekem szintén nem tetszik, de azt el kell ismerni, hogy igen hatásos.) Ez a kommunikáció pedig az utca emberéhez szól, *elitellenes*, más szóval *populista*, *plebejus*, vagy ahogy Körösi András hívja, plebisciter kormányzást jelent. A kormányzati kommunikáció a választópolgárra irányul, manipulatív, azt célozza, hogy a választópolgárok azt akarják, amit a kormányzat akar. Az Orbán-kormánynak sikerült kialakítania ezt az újfajta médiumokon keresztüli, *sajátos tömegdemokráciát*.

A második Orbán-kormány alatt inkább közhatalmi, a harmadiknál pedig jórészt üzleti eszközökkel a kormányzat *óriási médiabirodalmat* épített ki a televíziózás, a rádiózás, a nyomtatott és elektronikus sajtó területén egyaránt. Ennek a médiahatalomnak az érvényesítését csak rövid ideig zavarta meg 2015-ben az ún. G-nap, az átmenetileg a kormányzás köréből kieső médiumok 2018-ban három év után visszatértek eredeti állapotukba, elvesztették kormánykritikus jellegüket. A kormányzati irányítás szervezetrendszerében a tömegkommunikáció kiemelt szerepet kapott, a Miniszterelnökségnél koncentráldott. A harmadik ciklus választási sikerében a miniszterelnök minisztériumi rangra emelt politikai kabinetirodája kiemelkedő szerepet játszott. A 2018-as választási eredmény bizonyítja, hogy ez a kormányzati kommunikáció – bár igen leegyszerűsített, és finomabb ízlésű emberek számára borzasztóan primitív – egyértelműen eredményesnek bizonyult („márpedig nekünk csak a siker számít”).

A kormányzati politika céljai elérése érdekében meglehetősen *gátlástalanul* használ fel *neomachiavellista* eszközöket azon az elvi alapon, hogy a mindennapi erkölcs a politikában nem érvényes, az erőnek kell dominálnia, aki új rendszert akar, annak nem kell törődnie illemmel, jó modorral, ízléssel (ún. antiintellektualizmus). Meg kell változtatni az eddigi szokásokat, stílust, nyelvezetet, át kell értékelní korábban közmegegyezéssel elfogadott fogalmakat. A magyar társadalom túlnyomó többsége – persze a jobboldali

konzervatív értelmiség kissé morgolódik – mindezt tudomásul vette, sőt sokan saját mindennapi életükben is átvették ezt a durvaságot, harci szellemet, ütközést, a konfliktusgenerálást. A kormány ugyanis politikai alapon nemzeti szabadságharcot folytat mind az országon belül, mind nemzetközi relációban. A kormányzás radikális, és ez a radikalizmus-durvaság sajnos alsóbb szinteken is terjed az emberi együttélés számos területén. (Ismét Lánczi: „A demokrácia önmagában politikaidegen, szembemegy a politikai mozgás belső lényegével, miszerint mindig az volt a helyzet, hogy az erősebb uralkodik a gyengébb felett.” *Egy rektor naplója*, VIII. rész.)

Ez a politikai kormányzás ugyanakkor – amellet, hogy igen rugalmas, *pragmatikus* – gyakran alkalmazza a kettős (sőt többes) beszédet, sőt sokszor egymástól homlokegyenest eltérő politikai gyakorlatot képes folytatni egyes szakpolitikai területeken, mégpedig pillanatokon belül – mesterien operál a magyar lakosság kurucos, sérelempolitikát igen megértő „lelkével”, vágyaival. A kormányzat által folytatott ún. *nemzeti szabadságharc*, a történelemátértékelés, az emlékezetpolitikai machinációk nagyon is beleférnek a tradicionális magyar lakossági tudatba, amelyben a keresztény kultúra mellett bőségesen elfér egy kis pogánykodás, „koppányizmus”, a keleti nomád múlt feldicsérése is. Ugyancsak ügyesen operált a kormányzat a nagy nemzeti víziók felállításával is a ciklus végén. Ilyen jelszó, hogy 2030-ra az unió legversenyképesebb öt országa közé kerülünk, ahol öröm lesz élni és dolgozni. Utolérjük Ausztriát – megint mi leszünk a kokárda a világ kalapján. Merjünk nagyok lenni! Ez tetszik a lakosság döntő többségének – a realitások alig számítanak, a lehetetlenre kell vállalkozni.

b) A nemzetközi relációjú kormányzás félsikere

Az orbáni kormányzat egyértelműen az ország nemzetközi *imázsának* növelésére törekedett, és ez alapvetően sikerült is. Az, hogy egy magyar miniszterelnök a *Newsweek* címlapjára kerül – akár úgy is, mint az európai jobboldal vezére –, siker. (Mivel a politikusok celebbé váltak a modern közpolitikában, elmondható az, amit állítólag először Jókai Mór mondott Laborfalvi Rózával kapcsolatban: nem baj, ha rosszat írnak, csak írjanak.) Orbán Viktor elérte azt, amire diákkora óta vágyott, az egész világon ismert lett – amerikai szenátorok foglalkoznak vele pozitívan vagy negatívan, a brazil elnökkel beszélget és a perui kormány vitatkozik vele Dél-Amerikából. Ugyanakkor figyelembe kellene venni Nagy László költő figyelmeztetését: Magyarország ne legyen a Nyugat feneke, de a Kelet homloka sem.

Az orbáni politikai kormányzást kezdettől fogva áthatotta a *nemzeti jelleg*, Orbán Viktor kormánya a *nemzeti ügyek kormánya*, „Nekünk Magyarország

az első!”. Különösen a 2014 utáni szakaszban lépett fel Orbán Viktor igen aktívan a nemzetközi és elsősorban az európai politikában, meghozza mint a „Kárpát-medence”, a visegrádi négyek, általában mint Közép-Európa – nyugat-európaiktól eltérő – államfilozófiájának képviselője, mégpedig az állandó ütközés, konfliktuskeresés jegyében.

Orbán Viktor sikerrel valósította meg a *Magyarország kompország jellegéből* következő külpolitikát. A NATO és az Európai Unió tagjai vagyunk, de baráti kapcsolatokat építünk ki Oroszországgal. Oroszországra bázisozunk – lásd Paks – az ország energiaellátását (természetesen közben 2030-ra energiafüggetlenségről álmodozunk), ugyanakkor részt veszünk az USA afganisztáni–iraki hadműveleteiben, és teljesítve NATO-kötelezettségeinket újraszervezzük a magyar hadsereget. Nem foglalkozunk azzal, hogy egy adott külföldi országban diktatúra van, semmibe veszik az emberi jogokat, esetlegesen akár kommunista rendszer működik, a kommunistaellenesség csak belpolitikailag érdekes. Külpolitikában nem érdekünk a demokráciaexport, tehát nyitunk Keletre, erős gazdasági kapcsolatokat építünk ki Kínával, Vietnammal, Törökországgal, Azerbajdzsánnal vagy Kazahsztánnal. A hagyományos diplomáciát háttérbe szorítva a külkapcsolatokat alapvetően gazdasági szempontoknak rendeljük alá (export-, illetve beruházásösztönzés). A keleti, illetve déli nyitás politikája egyelőre áttörő sikert még nem hozott (az idő rövidsége miatt nem is hozhatott), de bizonyos részeredményeket a kormány már elkönnyvelhetett. A kormányzat, amennyiben ez gazdasági előnyszerzés szempontjából előnyös, könnyen túlteszi magát elemi erkölcsi megfontolásokon, lásd a már említett aktív hozzájárulását ahhoz, hogy az általunk kiadott baltás gyilkos azeri őrnagyot díszünnepség fogadja börtön helyett hazájában.

A politikai kormányzás logikájából következik az orbáni magyar külpolitika belpolitikai irányultsága: alapvetően befelé, a választóinknak beszélünk, a *belpolitikának rendeljük alá a külpolitikát*. Ez határozza meg a kormány *hangvételét* a nemzetközi kapcsolatokban, azaz e körben is háttérbe szorul a diplomáciai hangnem, sokszor helyébe lép a nyílt színi sértegetés. Ez szerintem nyilvánvalóan jelentős hátrányokat okoz Magyarországnak. Persze azt is látni kell, hogy ezzel a hangnemmel az Orbán-kormány nincs egyedül, az ún. trumpizmushoz kapcsolódik, ebbe a hagyományos diplomáciai gyakorlattal ellentétes nemzetközi irányzatba illeszkedik be (Trump elnök twitterezése értelmiségi ízléssel borzasztó, de hát Donald Trump tudatosan az általa szeretett „iskolázatlanokhoz” beszél).

Ez a taktika, hangnem határozza meg az Orbán-kormány Európa-politikáját is. Önmagában nem helytelen, hogy az Orbán-kormány a föderalisták, illetve a szuverenitást előtérbe helyezők vitájában az utóbbiak mellett áll, sőt helyes,

hogy a magyar nemzeti érdekeket kívánja érvényesíteni az unióban, a nemzetek Európáját kívánja egy – egyelőre amúgy is illuzorikus – Európai Egyesült Államok helyett. A probléma a politikai nyilatkozatok megfogalmazásával, a szabadságharccal, az unió más tagállamai vezetőinek, az unió közösségi szervei vezetőinek a sértegetésével van, ami teljesen ellentétes azzal, hogy a szakminisztériumok szintjén zökkenőmentes együttműködés áll fenn az európai partnerekkel, a fideszes európai parlamenti képviselők az Európai Néppárt talán legfegyvermezettebb frakcióját képezik. Magyarországgal szemben kevesebb kötelezettségszegési eljárás indult, mint akár a spanyolokkal, akár a franciákkal vagy az olaszokkal szemben, mégis sorozatban születnek az Európai Parlamentben Magyarországot elítélő és velünk szemben akár az Európai Tanácsban való szavazati jogunk elvételével is zárulható eljárások (lásd a Tavares-, illetve a Sargentini-jelentést). Valóban példátlan technikai bravúr (függetlenül erkölcsi megítélésétől), hogy miközben Orbán sorozatosan durván szidalmazta az unió vezetőit, 2018-ig mégis mi kaptuk talán a legtöbb támogatást az uniótól, amely burkolt Marshall-segély jelentősen hozzájárult az Orbán-kormány gazdasági megszilárdulásához. Örökké azonban nem tart semmi. Magyarország elemi érdeke az uniós tagság, az ország döntő többsége uniópárti, Nyugat-Európába megy a magyar export túlnyomó része, a német autógyárak a magyar GDP jelentős tényezői. Ebben a helyzetben a magam részéről egyáltalán *nem tartom sikeresnek* a német kereszténydemokrata kormánnyal vagy a Macron elnökkel való kapcsolatok elhidegülését, a számomra értelmetlen kötekedést, beszélásokat – ezek persze tetszenek a Fidesz választótábor a többségének.

Az Orbán-kormány mesterien használta ki a 2015-ös migránsválságot, talán Európában a legkorábban megérezte az ebben rejlő politikai lehetőséget (G. Fodor Gábor szerint „megelőzte a történelmet”). Először bemutatta a magyar lakosságnak, hogy milyen hátrányokkal jár a tömeges migráció, majd szükséghelyzetet teremtve áttolta a tömeget Ausztrián keresztül a németekhez. Utána részben technikailag, részben törvényhozási úton lezárta a déli magyar határt, és ezáltal megszüntette a legjelentősebb balkáni migránsútvonalat. A kormány intenzív manipulatív tömegkommunikációs kampánnyal a migránsokkal szembeni közhangulatot (sőt hisztérikus félelmet) keltett, egyúttal kialakította a magyar közvéleményben azt a véleményt, hogy Orbán Viktor tette *Magyarországot Európa egyik legbiztonságosabb országává*, és egyben az impotens nyugat-európai és főleg a német kormánnyal szemben megvédte a migránsoktól az egész keresztény Európát. (Nem vitatva Orbán Viktor határlezárással kapcsolatos érdemeit, azért a balkáni utat a szidalmazott Angela Merkel által kiharcolt EU–Törökország-megállapodás zárta le, de erről a magyar lakosság többsége nem értesült.) A migránskampány egyébként – bár

az országban migráns gyakorlatilag nincs, a határon semmilyen nyomás nem észlelhető, és eléggé egyértelmű, hogy a jövőben sem kíván nálunk senki, pláne tömegesen letelepedni – változatlanul folyik. Ez a 2018-as országgyűlési választásokon csodafegyvernek bizonyult, és Orbán a 2019-es európai parlamenti választások fő témájának is ezt kívánja tekinteni. (Az uniós országok többségében azért ez nem így van.) Kérdés, hogy meddig lehet ezt a nyilvánvalóan eltúlzott tömegkommunikációs kampányt tartani, mikor fog esetleg az ellenkezőjébe fordulni.⁵

Az Orbán-kormány – nem nagyon törődve a szomszéd államok ellenkezésével – *közjogi értelemben is a nemzetegyesítés* szándékát propagálja, nyilván azért, hogy tetsszen választói ultraradikális rétegének, homályosan utalva arra, hogy „a magyar kérdés Trianon óta rendezetlen”, amely felvetés sokak számára valamifajta területi revízió iránti burkolt igényt jelent. Az Orbán-kormány a határon túli magyarok támogatására igen nagy gondot fordít, jóval sikeresebb e téren, mint az előző balliberális kormányok. Ennek van is hatása: a szomszéd államok magyarsága a Fidesz szinte legbiztosabb szavazóbázisa. A magyar kormány – gazdasági eszközökkel is – jelentős mértékben igyekezett a befolyását növelni a jugoszláv utódállamokban (Horvátország, Szlovénia, Macedónia, Montenegró – részleges sikerekkel), és kisebb súrlódásoktól eltekintve megfelelő kapcsolatokat épített ki Ausztriával, Szlovákiával és Szerbiával is. Ugyanakkor a magyar kormány „védhatalmi” fellépése (a kifejezés Tőkés Lászlótól) éles konfliktusokat váltott ki elsősorban a román kormánnyal. A nemzetpolitika és a szomszédpolitika összeegyeztetése tehát csak részlegesen volt sikeres.

A 2019. tavaszi uniós parlamenti választások fogják eldönteni, hogy az orbáni irányzat elszigetelődik-e Nyugat-Európában (egyes elemeit már észleljük), vagy esetleg tovább folytatható lesz, mégpedig a jelenleginél jóval erősebb unión belüli irányzatként. Az orbáni magyar virtus Európában is sikersztori lesz-e (azon orbáni mondás keretében, hogy „mifelénk a lehetetlen nem tény, csak vélemény”), avagy jelentős hátrányokat okoz mind politikai, mind gazdasági, mind erkölcsi szempontból nemcsak az Orbán-féle politikai irányzatnak, hanem egész Magyarországnak. Ez egyelőre kérdéses. Mellé áll-e

⁵ Azért ez a sorozás kezd már szélesebb körben neveltségessé válni. 2017 novemberében a világtakarékossági napon a Müpában rendezett ünnepségen Csányi Sándor az állam vezetői és zömmel „Fidesz-közei” tekintélyes személyekből álló közönség előtt mondott beszédében az MLSZ elnökeként foglalkozott azzal a ténnyel, hogy ki a felelős a magyar labdarúgó-válogatott luxemburgi vereségéért. Mindenekelőtt leszögezte, hogy ő nem, de felelősnek azért lennie kell. Tehát mondotta: felelős a láthatatlan pénzügyi háttérhatalom és elsősorban Soros György. A közönség harsányan nevetett, beletapsolt (egyébként néztem: az államfő is).

a Fortuna Orbánnak, mint 2010–2018 között, avagy a szerencse elpártol tőle. A magyar miniszterelnök szeret kockázatot vállalni, hazardírozni, eddig mindig sikerrel húzott lapot a black jackben tizenkilencre is. Meglátjuk, hogy kitart-e ez a szerencsesorozat a negyedik orbáni kormányzás alatt is.

A *magyar országimázs*, Magyarország nemzetközi ismertsége nem vitásan *jelentősen emelkedett* a második és a harmadik Orbán-kormány alatt. Hihetetlen mértékben erősödött a Magyarországra irányuló *turizmus*, Közép-Európa egyik leghíresebb bulinegyede jött létre Budapesten, sikeres nemzetközi zenei fesztiválok egész sorára került sor. A kormány a világ kiemelkedő sporteseményeinek egész sorát hozta az országba, ezeket a világon szinte mindenütt televízió közvetítették, jelentős reklámot biztosítva Magyarországnak (világsportfőváros). Erősen fellendült a magyarországi filmgyártás (Andy Vajna jóvoltából), a nemzetközi művészvilág irányadó személyiségei rendszeres vendégek nálunk, jelentős magyar filmsikerek születtek. És nemsokára jön a Maccabi játékok vagy az Eucharisztikus kongresszus 2020-ban. A kormány pedig igen ügyesen politizál ezekkel a rendezvényekkel – „Magyarország jobban teljesít!”.

c) *De facto* *prezidenciális, centralizált kormányzás kiépítése előnyökkel-hátrányokkal*

Az orbáni kormányzás a kommunikációs technikákkal eredményesen valósította meg az ún. vezérdemokráciát. *Orbán Viktor karizmatikus személyiségére* építve bebizonyosodott: a lakosság többségének szüksége van valamilyen fajta vezérré a személytelen intézmények felett. Míg az ellenzék képtelen volt 2010 óta ilyen karizmatikus személyt felépíteni, a Fidesznek ez sikerült. Orbán vezeti a kormányt, de döntő befolyása van a Fidesz–KDNP parlamenti frakciójára, és a centralizáltan felépített, professzionálisan vezetett párt is szilárdan mögötte áll (nem is beszélve a KDNP-ről). A harmadik Orbán-kormány időszakában a Fideszben a politikai és a gazdasági hatalom szétválasztása is megszűnt, és a gazdasági, illetve médiahatalom is Orbán Viktor befolyása alá került. Orbán pedig az 1990-ben kialakított kancellári kormányzásban rejlő lehetőségeket maximálisan kihasználva, lényegében a francia félprezidenciális rendszerre némileg hasonlító kormányzati rendszert vezetett be, természetesen *de facto*, mert jogilag a miniszterelnöki és az államelnöki pozíció egymástól változatlanul elkülönül, és a kormány nem prezidenciális, hanem parlamenti rendszerben működik. Ennek az intézmények fölé kerekedő, informális eszközöket széles körben felhasználó kormányzati rendszernek a kiépítése 2018-ra lényegében *sikerrel befejeződött*.

Orbán Viktor alatt egy igen centralizált központi közigazgatási rendszer alakult ki. A government jó állama a beavatkozó állam, tevékenysége kiterjed a

társadalmi-gazdasági élet minden területére. A központi közigazgatás alapvető része pedig a két ciklus alatt állandóan erősödő – egységes vagy több részből álló – Miniszterelnökség, Orbán kevés miniszterből álló kormányában több, nagy területeket összefogó integrált minisztériumot működtet, és a területi kormányzás rendszerét is kiépítette (kormányhivatali rendszer, járások visszaállítása). A területi-települési önkormányzatok hatásköre lényegesen csökkent, intézményhálózatuk jelentős része átkerült a „központi” államhoz. Ily módon az összkormányzati – zömmel politikai – célkitűzéseket a kormány igen gyorsan végre tudja hajtani, és hatékonyan tudja a kormányzati döntések végrehajtását ellenőrizni. Ez a rendszer 2018-ra szinte teljesen kiépült, ráadásul mind a második, mind a harmadik Orbán-kormány igen nagy miniszteri személyi stabilitás mellett működött.

Egy ennyire centralizált kormányzatban a törvényhozási és a végrehajtó hatalom lényegében egységben működik, és *a tőlük elkülönülő hatalmi ágak fék szerepe csak korlátozottan érvényesülhet*. Ugyanakkor Magyarországon a nyugat-európai helyzethez viszonyítva az *átlagosnál jóval több* kormányzattól elkülönült hatalmi ág működik, így a kormánytól elkülönülten működik az ügyészség, a bírósági igazgatás, a médiahatalom állami szervezete, továbbá az Alkotmánybíróság, az ombudsmani szervezet, a számvevőszék, és a Költségvetési Tanács is jelentős jogosítványokkal rendelkezik a költségvetés megállapításánál. Mivel azonban a kétharmados parlamenti többség határozza meg ezen szervezetek vezetését (tetszett volna ezt az ellenzéknek jobb választási szerepléssel megakadályozni), és ezen a téren egyáltalán *nem él önkorlátozással*, ezek a kormányzattól elkülönült hatalmi ágak nem válhatnak valós ellenhatalommá, de a működési szabályaik átalakításától függetlenül *korlátozott fék szerepet azért betöltenek*.⁶ Az e téren kiépült magyar állam-szervezet *elvileg teljesen megfelel a legmagasabb jogállami követelményeknek is*, működésük szabályozásával, illetve működési módjukkal szemben emelhetők csak valós kifogások. Mind a médiahatóság, mind az információs szabadsággal és adatvédelemmel foglalkozó hatóság, mind az Országos Választási Bizottság a kormánytól független, az Országgyűlés alá tartozó önálló közigazgatási szerv. Különösen hangsúlyozni kell az *igazságszolgáltatás függetlenségét*, a bírói függetlenséget, ez – az időnkénti felújuló kormánypárti politikai támadások ellenére – számos bírói ítélettel bizonyíthatóan a 2010–2018 közti kormányzati szakaszban *egyértelműen fennállt*, és ezen elvileg a közigazgatási bíráskodás jövőbeli önállósítása sem változtat. Ami e téren megalapozottan kifogásolható,

⁶ E kérdésről lásd Bárándy Gergely: *Centralizált Magyarország – megtépzott jogvédelem. A hatalommegtartás rendszerének változásairól 2010–2014*. Scolar, Budapest, 2014.

a gazdasági alkotmányosság viszonylag alacsony megvalósítása, az Alkotmánybíróság gazdasági hatáskörének jelentős korlátozása, az alkotmányos tulajdonvédelem – a kormányzat piacátalakító törekvései miatti – viszonylag alacsonyabb szintje (bár ezt a polgári törvénykönyv bizonyos mértékben korrigálni tudta). Az Alkotmánybíróság hatásköre nemcsak csökkent, de nőtt is, kiterjed most már a bírósági ítéletekre, a Kúria jogegységi döntéseire is, ez utóbbi egyértelműen pozitív. Negatívnak értékelem viszont a bírósági hatáskörök törvényhozási úton történt csökkentését, valamint a törvényhozási úton való beavatkozást a bíróságok jogszabály-értelmező tevékenységébe.

Az alapvetően politikai kormányzásból következik a közigazgatásban a politikai hűség, a *lojalitás* első helyre helyezése, ami szükségképp a szakértelem háttérbe szorításával és ezáltal a közigazgatási tevékenység színvonalának csökkenésével járt. A kormányzat jelentős erőfeszítéseket tett a magyar közigazgatás modernizálására az ún. Magyar Program keretében, ért is el részeredményeket például a közigazgatási életpályamodellek kidolgozásában, a közigazgatási szakképzésben, illetve az elektronikus kormányzás terén. Összességében azonban a közigazgatás színvonala – többek között a túlcentralizáltság következtében is – a ciklus alatt szerintem *nem javult*. Rengeteg a vezető és a kezdő munkatárs, de nincs megfelelő középgeneráció, a javadalmazás a vezetői szint alatt nem megfelelő, és óriási a fluktuáció is. A közigazgatás öntudatát, a közszolgálati ethoszt pedig sérti, hogy a politika a közigazgatást (benne a jogalkotást is) pusztá eszközként fogja fel, lebecsüli a technokráciát, a szakértelmet.

A ciklus alatt a beavatkozó-paternalista, a társadalmi-gazdasági élet átfogó átalakítására irányuló kormányzati politika következtében az *államfeladatok állandósult növekedése* következett be. A magyar államszervezet, annak szinte minden része folyamatosan növekedett, mégpedig szervezetben, személyi állományban és költségekben egyaránt. Ez pedig alapvetően csökkenti a magyar gazdaság versenyképességét, arról nem is beszélve, hogy a túlcentralizált kormányzat törvény- és rendeletgyárat alakított ki, *túlszabályozza az életet*, csökkentve a gazdasági és civil autonómiát. A magyar gazdaság így deformálódott, bizonyos mértékben *félpiacivá-félállamivá* vált, a civil szervezetek önállósága is csökkent, emellett a kormányzat a vegyes állami–civil köztestületekkel való kapcsolatrendszerre helyezte a súlyt a civil szervezetekkel folytatott partneri együttműködés helyett. A ciklus végére a korábban befolyásos gazdasági érdekképviselők jelentősége sokban csökkent. Ugyanez elmondható az egyre gyengébb munkavállalói érdekképviselésekre, a szakszervezetekre is. A ciklus végén a kormányzati nyomás egyértelműen a jogvédő civil szervezetekre, illetve a külföldről támogatott, esetlegesen nemzetközi hálózatban működő

civil szervezetekre helyeződött, szokás szerint ezek tényleges szerepét túldimenzionálva és meglehetősen durva módszerekkel.

A kormányzat kezdetektől fogva *rendpárti* törvényeket, intézkedéseket fogadott el. Jelentősen megerősítette a rendőrséget és szigorította a büntető, illetve szabálysértési jogot. Ez az állandóan erősödő folyamat ezután a negyedik Orbán-kormány ciklusának elején elvezetett a hajléktalanokkal kapcsolatos kormányzati fellépéshez. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a *közrend és közbiztonság* megteremtése terén a kormányzat igen jelentős eredményeket ért el – valóban *az egyik legbiztonságosabb ország lettünk Európában*. A terrorcselekmények is szélső kivételre szorultak, a Teréz körüti robbantás (nem migráns) elkövetőjén kívül nálunk csak legfeljebb „kvázi terrorpisták” találhatók (Budaházi György vagy Ahmed H.). Ezt pedig a lakosság igen nagyra értékeli, hiszen a köztelevízió szinte mindennap mutat egy késelést vagy robbantást valahol a nagyvilágban.

A magyar jogrendszer színvonalát lerontja az állandósult *jogalkotási túlszabályozás*, a jogszabályok politikai alapon való ad hoc módosításainak tömege, az előkészítetlen, belső ellentmondásokkal terhelt jogszabályok. Nincs igazán minőségi jogalkotás, hiányzik a kellő kodifikációs tudás, és az igazságügyi tárca egyszerűen képtelen megfelelően ellenállni a politikai nyomásnak (a frakció-törvényhozás anomáliái). Ugyanakkor a magyar jogrendszer alapjait képező *nagy anyagi és eljárási kódexek* (Btk., Ptk., Be., Pp., közigazgatási rendtartás stb.) megalkotása jelentős eredmény, ez pedig általában magas szakmai színvonalon történt. Amíg a „napi” igazgatási jellegű jogalkotás minősége alacsony, az alapkódexekben a magyar jogászság szakmai tudása érvényesülni tudott, e téren a politika, a kormányzat képes volt kellő önkorlátozást gyakorolni. *A jogrendszer lényeges elemeinek megújítása 2010–2018 között megtörtént, és ez jelentős kormányzati jogpolitikai teljesítmény.*

A túlméretezett államszervezetben természetesen egyre jobban elhatárolódnak a *tipikus állambetegségek*: az említett túlszabályozás, a szükséges decentralizáció hiánya, a pazarlás, a tekintélypufogatás, a presztízsbetűzés és végül az erősödő korrupció. A kormányzat transzparenciája, nyilvánossága sem kielégítő. A kormányzat igyekezett gyógyító jellegű részbeavatkozásokat végezni – dereguláció, bürokráciacsökkentés, adminisztratív terhek csökkentése –, ezek azonban általában eredménytelenek maradtak. Az óriási államapparátus léte szükségképp sérti az üzleti szektor nem multi, illetve nagyvállalati részét, azaz a kis- és középvállalkozásokat, amelyek változatlanul tőkészek, gyenge a termelékenységük, és ezen – bár kísérletezett különböző kisvállalkozási programokkal – a kormányzat alapvetően nem tudott változtatni. A gazdaság egyre több szektorában egyre nagyobb a szakképzett

munkaerő hiánya, ezen pedig az egyébként helyes népesedéspolitikai intézkedések igen csekély módon tudnak (különösen 5-10 éves távlatban) segíteni. Az állami szektorból kellene a munkaerőt a vállalkozói szférába áttolni, de ez csak részlegesen lehetséges és igen nehéz feladat. A szomszéd országokból – különösen a magyar – munkaerő-behozatal igen csekély, a kormány pedig – általános migránsellenes politikai irányvonalának megfelelően – elvileg elzárkózik más kontinensekről származó vendégmunkások felhasználásától a munkaerőhiány enyhítésére.

A centralizált vezérdemokrácia hátrányos vonása mindenképp az *intézmények háttérbe szorítása*, döntések tömegének a miniszterelnökre zúdítása és a túlzott informalitás. Jellemző a sokszor kormányzati termék nélküli manipulatív tömegkommunikáció túlzott szerepe. A gyenge pontok: az egészségügyi és a közoktatási kormányzás, illetve a szakigazgatás. E két rendszer alacsony minősége lerontja az elért gazdasági eredményeket, mert gyengíti a lakosság életminőségét. Az egészségügy, illetve az oktatás belső ellentmondásai persze évtizedek óta fennállnak, de láthatóan 2018-ra feltorlódtak. A kormányzat a magániskolai, illetve magánkórházi-rendelői rendszer számára egyre több területet nyitott meg, de ez a „magánosítás” csak a felső középosztály igényei kielégítésére volt alkalmas, és újabb társadalmi ellentmondásokhoz vezetett.

d) *Unortodox nemzeti gazdaságpolitika sikere – a magyar nemzeti tőkésosztály állami segítségével való megteremtése kétségekkel*

A Matolcsy György nevével fémjelzett, unortodoxnak nevezett gazdaságpolitika (szerintem egyáltalán nem unortodox, csak az eddig uralkodó fiskális elsődlegességű gazdaságpolitikával szembeni másik, ún. fejlesztéspárti gazdaságpolitikát valló irányzat tanainak alkalmazása, Kopátsy Sándor nyomán Matolcsy már az 1980-as években is ezt képviselte) nem vitásan *bevált*, eredményes volt. Megszilárdult a költségvetés helyzete, kikerültünk az unió túlzottdeficit-eljárásának hatálya alól, ami korábban nem sikerült. Bár vitatott mértékben, de azért csökkent az államadósság, és belső szerkezete is úgy alakult, hogy az ország sérülékenysége csökkent. Az infláció mértéke is csökkent a ciklus átlagában az igen alacsony mintegy 2 százalékra. Átalakult az adórendszer – az egykulcsossá vált személyi jövedelemadó, társasági adó csökkent, a fogyasztási és forgalmi adó nőtt, és ez egyértelműen a középosztály megerősödéséhez vezetett (közteherviselési reform). Beindult a 2008-as sokk után a *gazdasági növekedés* Magyarországon, ez a harmadik kormányzati ciklus végére 4 százalék fölé került. A munkanélküliség jelentős mértékben csökkent, a közmunka a legszegényebb rétegek életét könnyebbé tette. A harmadik ciklus végére igen jelentős keresetnövekedés következett be (65 százalék

körüli átlagbér-emelkedés) és a mélyszegénység is az Eurostat által elismerten jelentős mértékben csökkent. A legtöbb társadalmi rétegnél jelentős életszínvonal-emelkedés következett be, a lakossági vásárlóerő, fogyasztás állandóan nőtt. Lehet erre azt mondani, hogy mindezek ellenére versenyképességünk romlott, a többi visegrádi ország nálunk jobban növekedett, hogy a fejlődés a világ gazdaság általános prosperálásához kötődik és jelentős tényezője volt az uniós támogatás, de ettől még az ország gyarapodása, az életszínvonal, a fogyasztás emelkedése egyértelműen érzékelhető, és ezt a választópolgárok kellően honorálják is. A kormányzat egyes területeken jelentősen csökkenteni tudta a *szürkegazdaságot*, ugyanakkor ez számos területen (pl. kulturális élet, sport) még mindig nagyon magas. Szemben a nagyvállalati szektorral, a tőkeszegény magyar kisvállalkozások csak szürkegazdasági módszerek alkalmazásával tudják magukat egyáltalán életben tartani, ez pedig állandósult bizonytalanságot okoz, félelemmel jár (mikor jön a NAV), és beruházási kedvük az MNB hitelprogramjai ellenére meglehetősen alacsony.

Az Orbán-kormánynak a *gazdaságpolitika ún. nemzeti jellegét* is sikerült erősítenie. A közszolgáltatások zöme állami tulajdonba került, és a lakosság számára sikerrel megvalósította a rezsicsökkentést. A bankszektorban is sikerült 50 százalékos nemzeti tulajdont létrehozni különböző típusú visszavásárlásokkal. Stratégiai megállapodásokkal multinacionális vállalatok egész sora telepedett le Magyarországon, erősítve a magyar gazdaságot. Igen kedvezően alakult a külkereskedelmi mérleg.

Nyilván kétséges módszerekkel, de eredményesen befejeződött 2018-ra a magyar nemzeti burzsoázia, hazai nagytőkés csoportok állami segítséggel való létrehozása. A kormányzat számos piacot átrendezett hívei (holdudvara, klientúrája) javára, végrehajtva az ún. *harmadik eredeti tőkefelhalmozást*. Az, hogy ez a *mesterségesen*, közhatalmi eszközökkel létrehozott nemzeti burzsoázia képes lesz-e rendeltetésszerűen gazdálkodni a részére zömmel valódi teljesítmény nélkül juttatott javakkal, versenyképes lesz-e a nemzetközi piacon, az természetesen kérdéses, és az erkölcsi alapok is jórészt hiányoznak ebből a vagyonosodási folyamatból. Az állami segítséggel meggazdagodott réteg (kormánykritikusok szerint „oligarchák”) viszont a kormány politikai hatalmának szilárd bázisát képezi. Mivel azonban „kívülről” már nagyon kevés megszerezni való akad, szükségképp megindultak az ezen burzsoázia különböző elemei közötti belső harcok a javak újraelosztásáért (lásd a Simicska- vagy a Spéder- esetet), ez pedig hosszabb távon bomlasztja nemcsak a gazdasági, hanem a politikai hatalmi rendszert is.

Megítélésem szerint a harmadik Orbán-kormány ciklusának végére a kormányzat legalizálni és stabilizálni kívánta a hívei (és részben saját maga)

részére kiadott napóleoni jelszót: „gazdagodjatok”. E körbe tartozik az eddig formálisan még fenntartott „puritanizmus” teljes feladása az állami gazdasági szektorban, továbbá az államvezetés felső szintjein (magángazdaságban szokásos illetmény, de csak a vezetőknek, a beosztott állománynak nem), emellett új törvényekkel fokozott védelem biztosítása a közéleti (elsősorban politikai) szereplőknek a magánéletükben. A közéleti szereplők magánszférájának fokozott védelme (2018. évi LIII., LIV., LV. törvény) nyilván korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, a tényfeltáró médiatevékenységet, és szemléletmódjában ellentétes a rendszerváltozás utáni felfogással, amely épphogy ledönteni kívánta a közhatalom képviselői bírálhatatlanságának és sérthetetlenségének korábbi dogmáját. Más szóval két alapjog kollíziójánál (magánélet védelme kontra véleménynyilvánítási és gyülekezési szabadság) a közéleti szereplők védelme lett most már az erősebb.

A ciklusra jellemző volt az uniós pénzekkel megtámogatott állami nagyberuházási hullám (miközben a kis- és középvállalati szektorban változatlanul kevés a magánberuházás), az ország igen jelentős létesítményekkel gazdagodott, a fejlődés – a korábban ismertett negatív mellékjelenségek ellenére – egyértelműen megállapítható.

e) *Konzervatív ideológia – humánkormányzás előretörése*

A kormányzás erősen a hagyományos konzervatív életszemléletet érvényesíti, ami természetszerűen a múltra nézve más történelemszemléletet, emlékeztet-politikát igényel, a jövőre nézve pedig más ideológiát. Mindenekelőtt konzervatív családpolitikát, a házasság intézményének megerősítését, más típusú szociálpolitikát (segély helyett munkát), a történelmi egyházak társadalmi szerepének erősítését, jelentős állami támogatásukat. Ennek a kultúrpolitikának az alapjai – Magyar Művészeti Akadémia, különböző kulturális, civil stb. alapok – a második Orbán-kormány alatt létrejöttek, és a harmadik ciklusban állandóan erősödtek. Amíg az ún. konzervatív művészet, irodalom, tudomány intézményei az eddigi két ciklusban zömmel a hagyományos intézmények *mellett* jöttek létre és működtek, addig a negyedik Orbán-kormány alatt ezen láthatóan túl kívánnak lépni, és most már az *eddigi intézmények vezetésének elfoglalása a „cél”*, megszabadulni kívánva azoktól a „Fidesz-közelit értelmiségi vezetőktől” is, akik toleránsak voltak a másfajta ideológiai irányzatok nívós művelőivel szemben. A bejelentett „korszakváltás” az eddigi ismeretek szerint alapvetően kulturális természetű lesz, másfajta ízlést, életérzést kíván teremteni. A fellépő „új törökök” szerint ha a Fidesz–KDNP tartósan abszolút többséget szerez a politikai szférában, ugyanez megilleti a művészetben, irodalomban, társadalomtudományban egyaránt, ahol szerintük

még mindig „ballibérealis diktatúra” áll fenn. (Nyolc év jobboldali kormányzás után számomra ez az állítás abszurdnak tűnik, más kérdés, hogy a lakosság jelentős része és főleg az értelmiség nem fogadja el a kormánypártok túlzó, radikális ideológiáját.) Emellett kormányzati igény lenne az életmódváltásra is, az életmódváltás kikényszerítése eddig nem sikerült. Kérdéses, hogy ez végbemegy-e a negyedik Orbán-kormány alatt (nem hiszem, hogy egy „új kánon” bevezetése sikerülhet).

A két kormányzati ciklus alatt a *magyar sport* fejlesztése a kormányzat kiemelt stratégiai célkitűzése volt, és a sport a korábbihoz képest nagyságrendekkel megnövelt közvetlen és közvetett finanszírozásban részesült. E téren is vannak *jelentős eredmények*: a gyerek-, a diáksport nagymértékben fejlődött, a sport infrastruktúrájának jelentős fejlesztése ment (megy) végbe. Ugyanakkor nem történt lényeges előrelépés a sport belső arányainak megváltoztatásában (élsport – szabadidősport), és *jelentős diszfunkciók is megállapíthatók*, főleg az élsport területén (pazarlás, túlberuházás, indokolatlan gigajövedelmek). Mivel a miniszterelnök a sporton belül is kiemelten foglalkozik a labdarúgással, megjegyzendő, hogy szervezettségében, anyagi megalapozásában a gyerekekkel való foglalkozásban, a játékosok és a pályák számának növelésében a labdarúgás is fejlődött, de a *labdarúgás élvonalában* a hihetetlen nagy anyagi támogatás ellenére *nincs előrelépés*, sőt... (Tulajdonképpen ez két sikerember, Orbán Viktor és Csányi Sándor egyetlen – egyben közös – balsikere, és én nem látok ebből – akár 2030-ig sem – sajnos kiutat.)

h) Összefoglalva: szerintem az államkonceptió megvalósítása eredményes volt. Egy *hatalomtechnikai szempontból igen professzionális*, tömegkommunikációs eszközöket igen hatékonyan felhasználó kormányzással állunk szemben, amelynek hibái – erről a következőkben bőven lesz szó – alapvetően *radikalizmusából*, túlzásaiból, túlhajtásaiból, stílusából adódnak. A kormányzat igen ügyesen az egyes társadalmi-gazdasági területeken a korábbi kormányzat hibáiból indul ki, azt korrigálja, de úgy, hogy az inga most az ellenkező irányba lengjen ki. Emellett a közhatalmi eszközök mellett igen hatékonyan operál az üzleti eszközökkel is, mind a gazdaságban, mind a médiapiacban, aláátaszta a közhatalmi eszközöket. Ugyanakkor szerintem nem szabadna a legalacsonyabb kulturális színhez igazodni a kommunikációban (ún. bunkómentalitás), szellemi-erkölcsi alapok nélkül hosszú távon nem lehet eredményesen kormányozni. (A moral insanity magatartás aligha dicsérendő a kormányzásban.)

2. Modellek – minta vagy elítélendő deviancia?

2.1. Eredetileg az orbáni government kormányzás hívei magyar útról, illetve sajátos Orbán-rendszerről beszéltek. *Lánczi András* és *Tellér Gyula* 2013–14-ben még önálló Orbán-rendszerről, illetve „magyar modellről” szolt.⁷ A magyar modellt a *Nemzeti Érdek* 2013. évi 3. száma így definiálja: „A magyar modellt azt jelenti, hogy a felmerült kérdésekre *nem ugyanazt a választ adjuk*, mint a világ rajtunk kívül fekvő része. Más problémákat azonosítunk, és *tudatosan mást csinálunk, mint a többiek*. Az elmúlt három év tehát arról szolt, hogy vannak és lehetnek magyar megoldások. Még akkor is igaz ez, ha három éve azt mondja Európa, ezt így nem lehet.” A Matolcsy-féle gazdaságpolitika alapján Barcza György is magyar gazdasági modellről beszél.⁸

Eredetileg egyedi sajátos magyar nemzeti államműködési és gazdasági megoldásokról volt szó, egyedi megoldások viszont még nem képeznek modellt. Az, hogy az Orbán-rendszer, azaz a magyar politikai, kormányzati, gazdasági és ideológiai rendszer a kelet-közép-európai volt szocialista országok számára *minta* is lehet, mint a liberális Nyugat-Európa és az államkapitalista Oroszország közötti, valamifajta *harmadik típusú rendszer*, lényegében a 2014-es tusványosi beszéd után, az ún. *illiberális állam koncepció* nyomán merült fel és terjedt a kormányzati kommunikációban. De itt *nem állt meg ez az eszmeifejlődés: európai vezérgondolattá kíván válni*. Orbán Viktor kijelentette, *új világrend* van kialakulóban, a liberális demokrácia végnapjait éli. Szerinte az Európai Unió vezetői, a nyugat-európai kormányok „bütykölnék még a liberális világrend fenntartásán”, de ez nem fog sikerülni. A nyugat-európai jóléti liberális állammodell szerinte megbukott, helyére a munkaalapú illiberális állam fog lépni. Ez az illiberális állam nem a liberális társadalomszervezési elveken alapul, *nem a nyugat-európai* – eddig szinte kötelezőnek gondolt – *mértéket követi*, nem nyugati módon kell Kelet-Közép-Európában polgárosodni. Az illiberális állam a globalizáció totálissá válásával szemben a nemzeti gondolatra, a nemzeti szuverenitásra alapoz, erős, a társadalmi-gazdasági életbe beavatkozó, átalakító, gondoskodó, egyben az állampolgárok számára biztonságot, rendet biztosító kormányzást működtet, mégpedig a hagyományos konzervatív életmód alapján, a keresztény kultúra elsődlegességével. Az illiberális – majd 2018-ban Tusványoson kereszténydemokratának minősített – állam a népakaratot kifejező, azt érvényre juttató „jó állam”, erős

⁷ Lásd Lánczi András: Van-e magyar modell? *Heti Válasz*, 2013. január 17. Tellér Gyula: Születhetett-e Orbán-rendszer 2010–2014 között? *Nagyvilág*, 2014/3.

⁸ Lásd Barcza György: A magyar gazdasági modell. *Nemzeti Érdek*, 2013/3.

állam. Az illiberális állam *nem diktatúra, nem is autokrácia*, hanem a modern tömegdemokráciát érvényre juttató kormányzati rendszer. Ez az állam biztosítja a szabadságot, az emberi alapjogokat, de nem ad teret a korlátlan individualizmusnak, szankcionálja a joggal való visszaélést, biztosítja a jogok és kötelezettségek összhangját, egyben a közösségi értékek érvényesítését is (nemzeti kollektívizmus, népjog – Tölgyessy Péter). Ez a valódi, az embereket szolgáló igazi jogállamiság alapja. Az illiberális államban piacgazdaság van, de ez egy „irányított nemzeti piacgazdaság” (ugyancsak Tölgyessy). Az ilyen, a népszuverenitáson alapuló és ebben az értelemben igenis populista, a jólétet, a szabadságot a biztonsággal összekötő illiberális állammodell pedig terjed az európai közgondolkodásban, közpolitikában, és előbb-utóbb uralkodó állameszmévé válhat az Európai Unióban is.

Úgy gondolom – eltérően Pap András László igen figyelemreméltó elemzésének eredményétől –, hogy ez már *valódi államelméleti-politikaelméleti modell*.⁹ De ez az illiberális állam már nem azt jelenti, mint amit az illiberalizmus e fogalom kitalálójának, Fareed Zakariának jelentett eredetileg (Zakaria ezért is csodálkozott, amikor Orbán Viktor ezt a kifejezést átvette tőle). Tudniillik Zakaria ezt a terminológiát az álcázott diktatúrákra használta, a parlamenti választásokkal leplezett autokráciákra, a megjátszott áldemokráciára, abszolút *negatív fogalomként*.¹⁰ Az illiberális állam viszont Orbán megfogalmazásában egy sajátos – a korábitól eltérő – *kereszténydemokrata állam*, amely biztosítja az új világpolitikai-világ gazdasági rendhez igazodó demokráciát, szabadságjogokat és jogrendet, védi a tradicionális nemzeti és keresztény értékeket, családmódot, életmódot-életérzést, elutasítja a zavaros nyugati szabadosságot. Ebben az értelemben az illiberális állam – ezen irányzat hívei számára – *abszolút pozitív*, követésre ajánlott fogalom, nem pedig álcázott diktatúra.

2.2. Ezzel szemben a politikailag ellentétes irányzat az illiberális államot az eredeti zakariai értelmezésben fogja fel. Ennek az orbáni állammodellt elvető, azt kritizáló irányzatnak több megjelenési formája is van az irodalomban.

Az első – időrendben is – Magyar Bálint és a hozzá kapcsolódó szerzők ún. *maffiaállami*, tartalmi lényegében szociológiai, elsődlegesen pedig az orbáni rendszer gazdasági vonatkozásaira koncentráló irányzata. Magyar Bálint ezt az irányzatot már az első Orbán-kormány idejében, a *Magyar Hírlap* 2001. február 22-i számában megjelentetett *Szervezett felvilág* című cikkében

⁹ Lásd Pap András László: A többszintű alkotmányosság és az alkotmányos identitás európai csapdái Magyarország példáján. A Magyar Jogász Egylet 2017. november 17-i konferenciáján tartott előadás.

¹⁰ Lásd Záruv Péter Farkas: A szabadság új dilemmája: az illiberális állam alapvetése in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 450–62.

elindította („újchicagói fiók”, „gengszterattitúd”), de ezután – lévén hogy Orbán Viktor elvesztette a 2002-es választásokat, és nyolc évig balliberális kormány irányította Magyarországot – ez a felvetés elhalványult. Ugyanakkor a maffiaállami elképzelés, amikor 2010 után a kétharmados parlamenti többség birtokában Orbán Viktor megkezdte a centralizált államszervezet kiépítését és az ún. harmadik eredeti tőkefelhalmozást, felújult, erősebb kidolgozást kapott, Magyar Bálinthoz egész szerzőközösség csatlakozott, *Magyar polip* címmel köteteket adtak ki,¹¹ majd Magyar Bálint ezt a teóriát a *Maffiaállam anatómiája* című könyvében összefoglalta.¹² A könyvet több nyelvre lefordították, és az ellenzéki sajtóban széles körben használják ezt a terminológiát.

A Magyar Bálint-féle koncepció lényege, hogy a Fidesz kormányzása a „szervezett felvilág” uralma, amely éppen fordítva, mint amikor a szervezett alvilág, illetve a gazdasági monopóliumok elfoglalták az államot, most a kormány foglalta el a gazdaságot. Ahogy az első *Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam* című kötet „Társadalomszobrászat” elnevezésű előszavában Konrád György írja, a maffiaállam a politikai és a gazdasági hatalom egyesítését jelenti mint „tömegesen keletkező új valóság”. Magyar Bálint a Fideszt „csúcsragadozónak” nevezi, amely meghódította a közhatalmi intézményeket, felszámolta a társadalmi autonómiákat, bebetonozta a hatalmát. A *Magyar polip* 2. kötetében Magyar Bálint már a posztkommunista maffiaállam rendszerképző sajátosságait bontja ki. A kötetek kitérnek a „maffiaállam” gazdaság- és szociálpolitikájára, média- és kultúrpolitikájára, alkotmányos, illetve jogrendszerére, ideológiájára is. Ehhez az irányzathoz több jelentős liberális szerző csatlakozott, ebből színvonala miatt kiemelném Farkas Zoltán „önkénygazdaságról” szóló könyvét.¹³ Érdekes módon Debreczeni József nem fogadja el Magyar Bálint maffiaállam-tézisét, ugyanakkor tartalmilag az elemzése nagyon hasonló, és a „rablóbanda” minősítés még erősebb, mint a maffiaállam.¹⁴ A *Mozgó Világ* folyóirat 2018 elején tartott vitájában Magyar Bálint kifejtette, hogy véleménye szerint az Orbán-rendszer nem ideológiailag motivált, hanem olyan hálózati államot épített ki, amelyben a *gazdagodás az első*. Ragadozó-járadékoltató állam alakult ki, hatalomkoncentráció ment végbe a „fogadott család” gazdagodásával összekötve. Debreczeni József a vitában fenntartotta a rablóbanda minősítést, amely az államhatalom eszközeit

¹¹ Magyar Bálint (szerk.): *Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam* I.–II.–III. Noran Libro, Budapest, 2013, 2014, 2015.

¹² Lásd Magyar Bálint: *A magyar maffiaállam anatómiája*. Noran Libro, Budapest, 2015.

¹³ Lásd Farkas Zoltán: *Hét szűk esztendő. A válságtól az önkénygazdaságig*. Napvilág, Budapest, 2014.

¹⁴ Lásd Debreczeni József: *A fideszes rablógazdaság*. De.hukönyv, Miskolc, 2013.

használja a közjavak elsajátításához.¹⁵ Ungváry Rudolf pedig egyenesen fasisztoid mutációnak minősíti a rendszert.¹⁶

Szalai Erzsébet szerint *kétfajta újkapitalizmus volt/van* Magyarországon: egy laissez faire modell, amelynek kudarca kiváltotta a második modellt, a „féldiktatőrikusat”,¹⁷ Spiró György pedig „félfeudális államkapitalizmusról” beszél.¹⁸ Heller Ágnes tévényilatkozatában „posztmodern zsarnokságról” értekezett. Tamás Gáspár Miklós szerint az Orbán-rendszer „kvázi állami apparátusok” és „félautonóm üzleti struktúrák” újszerű elegye. Orbán Viktor hatalmát – szerinte – *kiszervezi* az alkotmányos állami kereteken kívülre, az állam erőforrásai már nem az állam ellenőrzése, hanem Orbán és köre ellenőrzése alatt állnak.¹⁹ Miklósi Zoltán szerint az Orbán-rendszer a liberális demokráciát már maga mögött hagyta, de még nem érkezett el a diktatúrába, sőt a kifejezett autokráciába sem, de az EU-tagság miatt oda nem is tud eljutni.²⁰

Kornai János 2011 óta készíti „*láttelelet*” a magyar állapotokról, amelyet ő *a demokrácia leépítésének folyamataként* érkekel. Fenyegető veszélyt érez („vészjelzés”) a túlcentralizációban, az autonómiák leépítésében, elfordulást a jogállamtól, a piacgazdaságtól. Így jut el 2016-ra a *rendszerparadigmáig*: három uralmi alaprendszert különböztet meg – demokrácia, autokrácia, diktatúra –, ez utóbbi kettőnek van puha és kemény alváltozata is. Szerinte Magyarország *autokrácia*, mégpedig egyelőre *puha*, de *keményedik* (Kornai ezt 2016 végén publikálta). Magyarország tehát az „autokrácia sajátos esete”. Magyarországon nincs tekintélyuralom („tirannizmus” – Vitányi Iván), Orbán Viktor személyisége rányomja a bélyegét a rendszerre, de ettől még szerinte nem lehet Orbán-rendszerről beszélni.²¹ Lényegében Kornai autokráciatéziséhez csatlakozik Szilágyi Ákos is, aki „*választásos autokráciáról*” beszél, amely a valós demokrácia és a diktatúra között helyezkedik el. Az orbáni hatalom alig korlátozott, mert a kormánytól független hatalmi ágakat *kiherélték*, ezek gyakorlatilag eunuchokká váltak.²²

¹⁵ Minek nevezzetek? Kerekasztal-beszélgetés a *Mozgó Világ* szerkesztőségében. Moderátor Pikó András. *Mozgó Világ*, 2018/4.

¹⁶ Lásd a minősítés átfogó kibontását Ungváry Rudolf: *A láthatatlan valóság, a fasisztoid mutáció*. Kalligram, Pozsony, 2014.

¹⁷ Szalai Erzsébet nyilatkozata az *ÉS* 2013. március 14-i számában.

¹⁸ Spiró György nyilatkozata a *HVG* 2017. december 7-i számában.

¹⁹ Lásd Tamás Gáspár Miklós interjúját a *Magyar Narancs* 2017. november 23-i számában *Ez nem a Kádár-korszak* címmel.

²⁰ Lásd Miklósi Zoltán: A dolgok nem elvágólag történnek meg. *ÉS*, 2014. augusztus 15.

²¹ A „paradigmaticus” a *Közgazdasági Szemle* 2016/10. számában jelent meg. Kornai hét tanulmánya a *Láttelelet. Tanulmányok a magyar állapotokról* c. kötetben összefoglalva is megjelent, *HVG*, Budapest, 2017.

²² Lásd Szilágyi Ákos: Megjátszott diktatúra. *168 Óra*, 2017. február 9.

Az irodalomban – bár Kornai ezzel nem ért egyet – egyelőre erősödik a Bozóki Andrásához fűződő minősítés, mely szerint az Orbán-rendszer *kívülről korlátozott hibrid rendszer* (elsősorban az európai uniós tagság, illetve a globalizáció, valamint Magyarország adottságai, nyitottsága, külkereskedelmi érzékenysége miatt áll fenn a korlát). Ez a *hibrid rendszer* vegyíti a demokratikus és az autoriter vonásokat, a piacgazdaságot és az állam gazdasági befolyásoló szerepét. Bozóki szerint a magyar kormányzattal szemben az *Európai Unió rendszert legitimáló, rendszert fenntartó és rezsimet korlátozó funkciókat egyaránt ellát*. A 2000-es évek elején még elképzelhetetlennek látszott, hogy az unióban a liberális demokrácián kívül álló, más típusú rendszerek is lehessenek, sőt Magyarország volt akkor a minta, a legliberálisabb rendszer a volt szocialista országok közül, ezért is nem tudnak velünk most mit kezdeni. Míg Nyugaton *beágyazott demokráciák* működnek, Magyarországon *tökéletlen demokrácia* van, amit most Orbán Viktor kormányzása átváltott irányított választásos demokráciára.²³ Itt Bozóki lényegében a Varieties Democracy 180 országot vizsgáló tanulmánykötetének terminológiáját vette át, mely szerint vannak a) liberális demokráciák, b) választási demokráciák, c) választási autokráciák és d) zárt demokráciák, amelyek nyíltan diktatőrikusak. A Varieties Democracy egyébként az a) és b) szisztéma közti átmenetként jellemzi a magyar kormányzást. Megjegyzem, hogy ez a minősítés közel áll Fricz Tamás 2015-ös osztályozásához, amelyben nyugat-európai organikus és a volt szocialista országok alkalmazott demokráciái között különböztet. A magyar demokráciát az alkalmazott demokráciák közé sorolja, de ennek nem a névleges, hanem az ún. elkötelezett alváltozatához. Ugyanakkor Fricz is úgy véli, hogy az alkalmazott demokráciák is végső soron hibrid rendszerek, amelyekben az állam szerepe jóval nagyobb, mint Nyugaton, nem lehet a nyugati demokratikus standardot önkényesen ránk oktrojálni.²⁴

Végül a legnagyobb hatású rendszerminősítés *Körösenyi Andrástól* származik, amely ugyan közel áll a hibrid rendszer felfogásához („demokratikus keretek közti autoriter hatalomgyakorlás”), de az orbáni struktúra sajátosságait jobban kibontja a *plebisciter vezérdemokrácia* minősítéssel. Körösenyi 2015-ös rendszerelemzését a fejezet elején már ismerttettem, a könyv előszavában arra az álláspontjára hivatkoztam, hogy ez a kormányzás nem polgári kormányzás,

²³ Lásd Bozóki András – Hegedűs Dániel: A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszer tipográfiája tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 2017/2., illetve Így írunk mi: az Orbán-rezsim értelmezései. *Mozgó Világ*, 2017/2. Hasonló álláspontot foglalt el Filippov Gábor is a tömegkommunikációban híressé vált, a 24.hu-n megjelent írásában.

²⁴ Lásd Fricz Tamás: A demokrácia 21. századi arcúlat. „Alkalmazott demokráciák” Közép- és Kelet-Európában in: *25 éve szabadon Közép-Európában*, i. m., 428–36.

legalábbis a fogalom nyugat-európai értelmezésében. Orbán Viktor törekszik a választásokon elnyerhető, a választópolgároktól származó legitimációra, ugyanakkor permanens válságkormányzást folytat a tömegeket manipulálva, azok manipulált akaratára hivatkozva, mégpedig lehetőleg minden korlátot lebontva, önkorlátozást nem ismerve, a jogot a politika alá hajtva.²⁵ Az államszervezet felépítésében lényegében alig változott, de megváltozott a hatalomgyakorlás módja, a rezsim. Erős a vízió, nevezetesen az eddigi világ meghaladása: a katarziszból egy új rend születik, ehhez viszont forradalmi politika, nemzeti szabadság szükségeltetik. A populizmus nem szégyen, a néppel közvetlen kapcsolatot kell tartani, a népakaratot kell szolgálni. Orbán karizmatikus vezető, az általa kreált *szabadságharc élén áll* – ez a vezérdemokrácia, amely a populizmus következtében plebisciternek is nevezhető. Ez a rendszer már megszilárdult, és Körösi szerint belülről koherens rendszer.²⁶

Hasonlóan Körösihez, Lengyel László „*pretoriánus vezérdemokráciáról*” beszél: „Magyarország a jól-rosszul megalkotott koraszülött demokráciából, a jogállamiságból, a piacgazdaságból és a modernizált közigazgatásból nem a nyugat-európai világba illeszkedett be, *nem osztrákosodott*, nem polgárosodott, hanem fokozatosan egy pretoriánus vezérdemokráciába, egy polgárellenes Kelet-Délkelet-Európába csúszott.” Vagy máshol: „Egy évtized alatt az intézmények le- és átépítésével sikerült az egymással harcoló zárt elitek mellé egy múltjába, sérelmeibe, protekcionista nemzetállamba zárt társadalmat előállítani, amely örömmel választott a hatalmaskodó korrupt pártok helyett *vezért*, jogállam helyet ítélkező, saját közösségét emelő, ellenfelet sújtó *nemzetállamot*, amely megszabadít a Nyugattól.”²⁷

2.3. Ha vezérdemokráciáról van szó, ha kormányzati szempontból de facto prezidenciális rendszerről beszélünk, szükségképp foglalkozni kell Orbán Viktor személyével, hiszen az irodalomban azon is vitáznak, hogy mennyiben kötődik ez a kialakult politikai rendszer Orbán személyéhez, illetve mennyire független attól. Orbán Viktor vezető szerepe nélkül mennyire működtethető, fenn tud-e maradni esetleg nélküle is. Az ellenzék elég korán felismerte Orbán személyének jelentőségét, a *Magyar Narancs* 2002. május 30-án például így ír: „Orbán Viktor személyisége pillanatnyilag a legsúlyosabb veszély, amely a

²⁵ Lásd Körösi András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetben*. MTA TKPI, Budapest, 2017, ill. Körösi András – Illés Gábor – Metz Rudolf: *Kontingencia és politikai cselekvés. A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben. Politikatudományi Szemle*, 2017/1.

²⁶ Lásd Körösi András: *Weber és az Orbán-rezsim: plebisciter vezérdemokrácia Magyarországon. Politikatudományi Szemle*, 2017/4.

²⁷ Lásd Lengyel László: *A béke hideg fényében. Népszabadság*, 2011. február 12.

magyar demokráciát veszélyezteti.” Vagy a *Magyar Hírlap* 2002. május 7-én gúnytól átitatva: „De micsoda istenáldotta tehetség. Egy politikai marketingbe oltott néptribun... Mindezek következtében a demokratikus intézmények rogyadoznak, a jogrend mankón billeg, a politikai erkölcs meg infúzióra kötve.” Orbánt a saját táborában istenítik („világítótorony” – még olyan, nyilvánvalóan buta módon is, hogy Bencsik András a viharosan politizáló Orbánt az elegáns, visszafogott svájci világklasszis teniszező Roger Federerhez hasonlítja), ellenfelei viszont gyűlölik („a sátán”). Ebben az értelemben tehát a miniszterelnök valóban megosztó személyiség (csak egyelőre jóval többen istenítik, mint ahányan ördögnek tartják).

Az kétségtelen, hogy Orbán „*vérbeli politikai vállalkozó*” (Tölgyessy Péter – de ma már nem is annyira kisvállalkozói attitűddel, mint annak idején Tölgyessy feltételezte), aki sikerrel megváltoztatta a magyar államberendezkedést, politikai világot, gazdasági életet és ideológiát, a „*győzelem robotosa*”, Győző fia Viktor,²⁸ aki egy még ellenzékben adott televíziós interjúja szerint két dologhoz ért, nevezetesen az országvezetéshez és a focihoz (akkor mosolyogva hozzátette, egyiket sem engedik neki csinálni – azóta már nagyon megengedték). A valamikori lázadó kamaszból, anarchista diákvezérből nemzetközileg respektált országvezető lett, az egyik oldal szerint magáról minden kötöttséget ledobó, minden erkölcsi korlátot túllépő, ellentmondást nem tűrő autokrata vezér, sőt diktátor, a másik oldal szerint viszont nagy formátumú európai vezető politikus, a jövő embere, aki utat mutat egész Európának. Orbán: „A magamfajta emberek valami jelentőset, valami rendkívülit akarnak véghezvinni. A történelem megadta nekem ezt az esélyt.” „Egy ország kormányzásához tapasztalat, magabiztosság, terepismeret és nemzetközi tekintély kell.” Orbán formálisan állandósultan válságkormányzást folytat, káoszra hivatkozik – ezért is nevezi Kósa András könyve címében a káosz emberének –, de ténylegesen igen tervszerűen, távlati koncepció, jól átgondolt stratégiai kormányzás keretében tevékenykedik. Orbán hihetetlenül munkabíró, ambíciója határtalan, állandóan újít – a felesége mondta: „Aki lónak áll, az húzzon.” És a miniszterelnök húz is. Emellett szeret elmenni egészen a falig, de annak nem rohan neki. Heves vérmérséklete ellenére képes kivárni, mert a hidon akkor kell átmenni, amikor odaértünk. Kedves példája is a fociból: a labdát úgy kell vezetni, hogy valami minimális része azért a vonalon belül legyen, mert akkor még szabályos. Kiválóan alkalmazza a tömegkommunikációs eszközöket, az ideológiát politikai marketingként használja – nem szakpolitikákat integrál, hanem vélekedéseket, érzelmeket támaszt,

²⁸ Lengyel László: *Keserű pohár. Népszava*, 2017. június 24.

azonosítási felületeket keres. Jellemző rá a döntésszorongás, a döntéskényszer, de – ez hiba – a hangulathullámzás is. Ugyanakkor nagy célokat tűz ki, víziókat nyújt a nemzetnek, mégpedig folyamatos küzdelemben, a belső és külső ellenfelekkel-ellenségekkel harcolva. Kósa András: „Érdekesebben keveredik benne a cinikus hatalomtechnika és a jobb ország teremtésére való valódi hit.”²⁹

Orbán Viktor kormányzati teljesítményének értékeléséhez két – szerintem tárgyilagos – értékelés. Gyurgyák János így ír: „Orbánnal kapcsolatban a lényeg (...) az a kettősség, hogy mennyire jól teljesít kiélezett helyzetekben, konfliktusok erővel történő megoldásában, választási harcban, miközben mennyire védtelen és sikertelen a mindennapi építkezésben, a kormányzati aprómunkában, a munkatársai kiválasztásában, hatékony és együttműködő csapat verbuválásában, a feladatok leosztásában.”³⁰ Tölgyessy Péter: „Nagy kedvvel hadakozik a legelső frontvonalban, mértéktelen energiával. Űzi, hajtja éppen aktuális céljait. Alig felülmúlható a gyorsasága, taktikai érzékenysége, de a küzdelem hevében nem erőssége a kockázatok hosszú távon való mérlegelése. Lendületes megnyilvánulásainak visszatérő vonása a túlzás, néha a súlyos aránytévesztés.”³¹

2.4. Saját álláspontom a rendszerkérdésben (amelyet – igaza van Vajda Mihály filozófusnak – nem indokolt eltúlozni) a *kormányzástani megközelítés elsődlegessége* mellett, alapvetően Csizmadia Ervin történelemszemléleti megközelítéséhez igazodva, illetve Körösi András, Bozók András és Tölgyessy Péter tartalmi politikatudományi értékelése alapján a következő:

A második és harmadik Orbán-kormány alatt *egységes* államműködési-kormányzati-politikai-gazdasági-ideológiai rendszer jött létre, amely *gyökeresen más*, mint ami Magyarországon 1990-et követően kialakult. Ennek a rendszernek a felépítése lényegében sikerrel befejeződött. Ez a „második rendszerváltozás” nem olyan mértékű, mint a szocializmusból a magyar újkapitalizmusba való átmenet, ezért *másodlagos* vagy *alrendszerváltozásnak* fogható fel. Az 1990–2010 közti szakaszban Magyarországon kiépült a polgári demokratikus jogállam államszervezete és a piacgazdaság intézményrendszere, mégpedig egy olyan koncepció alapján, amely a nyugati típusú polgárosodást tűzte ki célul, azaz ahogy Csizmadia Ervin kifejezte, *mintakövető* volt, elszakadva a magyar történelmi, közjogi hagyományoktól. Ebben jelentett *fordulatot* a 2010-es választás. Az Orbán-kormány nem változtatta meg az államszervezet felépítését, ez elvi alapjaiban, szervezeti felépítésében jelenleg

²⁹ Lásd Kósa András: *Orbán Viktor, a káros embere*. Noran Libro, Budapest, 2018, 45.

³⁰ Gyurgyák János nyilatkozatát lásd a *Heti Válasz* 2013. január 10-i számában.

³¹ Lásd Tölgyessy Péter: *Elégedetlenségek egyensúlya*. Helikon, Budapest, 1999, 330.

is *messzemenően megfelel* a polgári jogállamiság követelményeinek. Amit megváltoztatott, az a kormányzás, a *hatalomgyakorlás módja*. Az Orbán-rendszer abból indul ki, hogy a *nyugati típusú polgárosodásnak* Magyarországon – részben a történelmi múlt, részben a Kádár-rendszer nyárspolgárosodása folytán (ezt pedig a Nyugatot követő balliberális kormányok kudarcai igazolják) – *nincs meg a reális lehetősége*, a mintakövetés helyett a *magyar nemzeti utat kell követnünk*. A magyar identitás eltér a nyugat-európai identitástól, és ezt az identitást a magyar alkotmány, az Alaptörvény rögzíti is, a védelmét pedig a hetedik Alaptörvény-módosítás minden állami szervnek kötelezővé is teszi.

Kormányzástani oldalról ez a rendszer a *government típusú kormányzás sajátos – a magyar adottságokhoz igazodó, de túl radikális – megvalósítását* jelenti. Erősen centralizált (de facto prezidenciális) és erősen nacionalista („nemzeti ügyek kormányzása”) kormányzás ez. A választási eredmények lehetővé tették a centrális politikai erőter kialakítását és a kétharmados parlamenti többség alapján az eddigiektől eltérő alkotmányozást. A kormányzat állandósultan beavatkozik a piaci folyamatokba, de azért a magyar gazdaság még *nem államkapitalista*. A kormányzat konzervatív humánpolitikát érvényesít, ugyanakkor a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság klasszikus értelmezésében nem sérült, nincs cenzúra, van kormánykritikus televízió, rádió, napilap, folyóirat, elektronikus hírportál („legfeljebb” a lakosság jelentős része nehezen fér hozzá, de aki akar, az hozzájuthat).

Ezt a kormányzati rendszert a *magyar lakosság túlnyomó többsége elfogadja*, alkalmazkodik hozzá, mivel nem olyan mértékben autonóm, mint a nyugat-európai államok többségében, *elvárja a gondoskodó, paternalisztikus kormányzást, és nem idegenkedik a karizmatikus államvezetéstől*. Nem felel meg a valóságnak, hogy az Orbán-kormány csak „választási többséget” élvez – úgy gondolom, hogy a Fidesz–KDNP bármilyen választási rendszerben abszolút többséget szerzett volna 2014-ben és 2018-ban is (egyébként minden nyugati polgári kormány választási többség alapján kormányoz).

A demokrácia a népakaraton alapszik, a többségi népakaraton. Ebből a szempontból – hacsak nem hajtják túl, sajnos az Orbán-kormány ezt teszi – önmagában nem helytelen egy populista jellegű plebejus kormányzás, az elitkormányzástól a „tömegkormányzás” felé való közeledés. Ez a tendencia egyébként mind az Amerikai Egyesült Államokban, mind Nyugat-Európában egyaránt tapasztalható. Ugyanakkor a plebejus kormányzást az Orbán-kormány alaposan *túlhatja*, túlkommunikálja. A jobboldalinak nevezett – szerintem baloldali elemeket is a kormányzásába beépítő – Orbán-kormány megszerezte a legszegényebb rétegek támogatását is, nemcsak klientúrát épített, hanem elég széles körben élvezi a nagytőke, illetve a középosztály jelentős

része támogatását is, sőt tulajdonképp azokat is, akik ízlésétől ez a kormányzás távol áll, de az ellenzék kormányzásképtelensége folytán mégis a Fidesz–KDNP állandósult kormányzását támogatják, hiszen ez stabil, rendelkezik kormányzóképeséssel-kormányzati kapacitással.

Úgy gondolom, hogy az Orbán Viktor személyéhez fűződő government kormányzást *nem helyes diktatúrának*, autokráciának, különösen pedig fasisztoid mutációnak (egy-egy közíróknál egyenesen fasisztának) nevezni. Ez tudniillik a diktatúra, a bizánci történelemre visszavezethető autokrácia, különösen pedig a fasiszmus fogalmának olyan mértékű kiterjesztését jelenti, amely aligha állja meg a helyét. Önmagában az, hogy egy állítólagos diktátort televízióban-rádióban-interneten szabadon lehet lefasisztázni, cáfolja ezt a tételt. Az Európai Uniónak sem lehet tagja egy fasiszta rendszer, egy diktatúra, különösen pedig nem tartósan. Orbán Viktor nem vitásan igen nagy hatalommal rendelkezik, a government típusú kormányzati működés minden lehetőségét kihasználja, de *aligha egyeduralkodó*, nem önkényuralmat valósít meg, nem mindig tudja a saját táborán sem átvezetni akarátát. (Lásd Áder János második államelnöki funkcióját Rubovszky György kijelentése ellenére, illetve a köztársasági elnök 2018. augusztus 20-i kiállítását a nyugati civilizáció mellett, vagy Kövér László némely kijelentését, például hogy szerinte 2019–20-ban nincs szükség az Orbán által bejelentett Alaptörvény-revízióra.) A government típusú kormányzás szinte szükségszerűen magába foglal bizonyos *tekintélyuralmi megnyilvánulásokat*, autoriter hatalomtechnikai eszközöket – és az is tény, hogy a kormányzás során sokszor túltolják a biciklit –, de ettől még nem lesz a rendszer egésze autoriter. (Egyébként az autokráciát – Kornai János tipológiájával szemben – számos szerző a diktatúrával azonosítja.)

Orbán Viktor megismerésíti a *radikális plebejus kormányzást*. Modora aligha egy diktátoré, emlékeim szerint magántársaságban ma sem játssza meg magát, tekintélyét az állami fellépésekre tartogatja. Nem önkényuralkodó. Talán Pesti Sándor közelíti meg a legjobban már többször idézett megfogalmazásában a valóságot: *Nagy fának nagy az árnyéka is*. Jelentős eredményekhez hibák párosulnak, utóbbi például abban, hogy bár maga igénytelen, nem gátolja meg hívei egy része gátlástalan vagyonosodását, urizálását, arroganciáját. Ezt magánügynek minősíti, holott közéleti szereplőknél nem az.

Komolyabb probléma szerintem a „maffiaállam” minősítés. Nem vitás, hogy Orbán Viktor kormányzata végrehajtotta a Tellér Gyula és Láncki András által megfogalmazott harmadik eredeti tőkefelhalmozást, kialakította a hozzá hűnek gondolt nemzeti burzsoáziát, mégpedig közhatalmi eszközökkel, jelentős mértékben a korábban már ismertetett, részben tisztességtelen módszerekkel, egyes esetekben akár törvénysértően is (persze ezt nehéz bizonyítani).

Ugyanakkor ennek mértékét *nem kellene végtelenül eltúlozni*. A magyar gazdaságnak szilárd részét képezik a multinacionalista nagyvállalatok magyarországi leánycégei, emellett a rendszerváltozás után létrejött az alapvetően magyar üzleti szektor. Eléggyé megbízható felmérések szerint az ún. NER-lovagok a magyar gazdaság körülbelül 10 százalékát fémjelzik, főleg azokon a területeken, amelyek belterjesek, nincs jelentős nemzetközi összefüggésük. Az ezen területeken kívüli nagytőke részben multinacionális, a magyar magánnagyvállalatok pedig ugyan alkalmazkodnak az Orbán-rendszerhez, de voltaképp ezen kívül állnak, így adott esetben bármikor képesek ezen a stratégiájukon változtatni.

A 2010 óta zajló, meglehetősen erkölcstelen kliens-tőkéhezjuttatási folyamat egyébként – becslésem szerint – a negyedik ciklus elejére, 2018-ra *lényegében befejeződött*. Magyarország gazdasága alapvetően piacgazdaság maradt, a kormány alapvetően üzleti módszerekkel kénytelen operálni a gazdaságban, a magyar állami szektor nagysága nem vitásan nőtt, de nem haladja meg például az osztrák állami szektort. A kormányzat közteherviselési politikája (alacsony személyi jövedelemadó, társasági adó) által támogatva kialakult a magyar *középosztály* – egyetértek Lantos Csabának a hivatkozott TÁRKI-kötetben kifejtett álláspontjával –, van polgárosodás, de az kétségtelen, hogy nem olyan organikus módon keletkezett, mint Nyugat-Európában. Az sem vitás, hogy a kormányzat vezetői, általában a kormányzati politikai elit jelentős része személyében és családjában is jelentősen gazdagodott 2010 után, e körben is bőven találhatunk erkölcselenséget, de ez részben már korábban is – bár kisebb mértékben – megnyilvánult („Mucuska-jelenség”), és aligha a szicíliai maffiára jellemző módszerekkel történt (bár a vállalatfelvásárlásnál az ún. visszaautasíthatatlan ajánlatok közelítenek ehhez). Ezért úgy gondolom, hogy mind a maffiaállam, mind a rablógazdaság, mind az önkénygazdaság minősítés általános jelleggel való használata nem állja meg a helyét, eltúlozza a valóban fennálló negatív jelenségeket.

Az aligha vitatható, hogy ha a 2010 előtti szinthez viszonyítjuk, a demokratikus szabadságjogok és a gazdasági alkotmányosság szintje ebben a government típusú kormányzásban *csökkent*, a kormányzattól elkülönült államhatalmi ágak korábbi, igen jelentős ellensúly szerepükből *sokat veszítettek*. Ilyen értelemben megáll Kornis János U kanyar-elmélete. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a governance típusú kormányzás, a nyugati típusú polgárosodás Magyarországon 2010-ben látványosan megbukott, és a vezérdemokrácia – persze egyes „felső” értelmiségi csoportoknál nem – jelentős társadalmi támogatást élvez.

Közelebb áll szerintem a realitáshoz a *kívülről korlátozott hibrid rendszer minősítés*. Mindenekelőtt nagyon is igaz a „kívülről korlátozott” jelző,

mivel belülről az ellenzéki pártok alig jelentenek korlátozást (ezt azonban aligha a Fidesznek kell felróni), a kormányzó pártok pedig nem ismerik az *önkorlátozás erényét*, a kereszténydemokratáktól elvárható *mértékletességet*, *méltányosságot* – ami szerintem sajnálatos. A külső korlátozásnál nyilván alapvetően az Európai Unióra gondolunk, hiszen ha egy ország csatlakozik egy konföderációhoz, élvezzi annak előnyeit, ebből az államszövetségből nem tud és nem is akar kilépni, akkor – bár politikai ösztönei semmilyen korlátozást nem nagyon akarnak elfogadni –, ha kell, fogcsikorgatva, de tudomásul kell vennie az előnyök ellentétét, a *korlátozásokat*. (Hozzá kell azonban tenni, hogy a mai globalizált világ gazdaságban még Magyarországnál jóval erősebb államoknak is, az uniótól függetlenül is, tudomásul kell venniük a klasszikus szuverenitás eszme bizonyos mértékű korlátozását.) A hibrid rendszer azonban a demokrácia és a diktatúra elemeinek vegyítését jelenti, akár féldiktatúrát is jelenthet, ezért nem használom ezt a terminológiát. A magyar kormányzásra – bár ismétlem, kétségtelenül vannak autoriter elemei, tendenciái – szerintem *általában* nem jellemzők a diktatórikus vonások, ezért a hibrid rendszerek közé sorolást sem tartom teljesen megalapozottnak.

Végeredményként hozzám politikatudományi oldalról Körösi András plebisciter vezérdemokrácia minősítése áll a legközelebb, amelyet kormányzástani oldalról kiegészítenék egy *radikális magyar nemzeti government kormányzás* minősítéssel.

A vezérdemokráciát megvalósító government kormányzás szerintem *belefelel a polgári társadalmi rendbe*, csak annak a késői, felemás kelet-európai polgárosodáshoz illő változatát képezi a nyugati organikus polgári fejlődéshez igazodó governance-szal szemben. Magyarország is polgári demokratikus többpártrendszerű jogállam, csak más módon, mint a nálunk szerencsésebb Nyugat-Európában. Az Orbán-kormány által 2010 után megvalósított governmentnek emellett vannak olyan sajátos vonásai, amelyek akár a történelmi sajátosságokhoz, jelenlegi adottságokhoz illeszkedő nemzeti kormányzásnak is nevezhetők. Ez a government ezért semmiképpen nem lehet minta, még a visegrádi országok számára sem. (Szlovákia az euróövezet tagja, a lengyel nemzeti sajátosságok sokban eltérnek a magyartól, Csehország pedig – egyes politikai nyilatkozatok, illetve a migránskérdésben elfoglalt álláspontja ellenére már az 1945 előtti, a magyarnál fejlettebb demokratikus hagyományai folytán is – inkább governance típusú kormányzást folytat.) Aligha lenne helyes – főleg Magyarország valós hosszú távú érdekei szempontjából –, ha a jövőben Orbán Viktor *valamifajta szélsőjobboldali populista internacionálé* vezéralakjaként forrna ki. Ez utóbbit – szerintem csak a látszatát – az táplálja, hogy a magyar kormányzás a government túlzottan *radikális* megvalósítását

jelenti, ez a radikalizmus pedig számos hátránnyal is jár, és ebből a szempontból megalapozottan bírálható-bírálandó.

2.5. A rendszer azon önminősítése, mely szerint illiberális államról, illiberális demokráciáról van szó, véleményem szerint *hibás*, ugyanolyan téves fogalomátalakításról van szó, mint arról az V. fejezetben több esetben beszéltünk. Az illiberális demokrácia, illiberális állam *álcázott diktatúrát* jelent a fogalom eredeti, zakariai értelmében. A demokrácia szükségképp liberalizmust is jelent, illiberális demokrácia nincs. Nyilván a liberalizmusnak is több értelmezése létezik, de központi magva egyértelmű: a liberalizmus szabadelvűséget, más emberek, kultúrák, nemzetek iránti *toleranciát* jelent, az *emberi méltóság tiszteletét*, az emberi szabadság biztosítását, a korlátlan zsarnoki hatalom-önkény elutasítását. A polgári állam nem vetheti el a liberalizmus alapeszméit, nem lehet il, azaz nem liberális. Ettől független kérdés, hogy nem kell elfogadni a neoliberalizmus *túlzásait*, az alapjogi fundamentalizmust, a PC abszurdításait. A liberalizmusnak továbbá nyilván vannak bal- és jobboldali megnyilvánulásai egyaránt – téves csak baloldali liberalizmusról beszélni. (Európában számos, magát jobboldali liberálisnak minősítő kormány működik, de például az ausztrál kormány is liberális vezetésű.) Végül az az álláspont is elfogadható, hogy a modern világ gazdasági-világpolitikai körülmények között nem lehet már kizárólag, illetve elsődlegesen liberális társadalomszervezési elvek alapján kormányozni, *ez azonban nem jelentheti a liberális alapeszmék elutasítását*.

A liberalizmus politikai megbélyegzése szerintem súlyos politikai hiba, és szerintem ugyancsak nem fér össze a kereszténydemokráciával. A klasszikus kereszténydemokrácia ugyanis szintén liberális alapelveken alapszik, a keresztény Európához, a keresztény kultúrához, de a magyar keresztény kultúrához is (lásd Deák Ferencet vagy Eötvös Józsefet) a szabadelvűség, azaz a liberalizmus szervesen hozzátartozik. *Hibás tehát a kereszténydemokráciát illiberálisnak jellemezni.* Európában ma a kormányok többsége – a szépszámu szociáldemokrata és kifejezetten liberális pártok által vezetett kormányok mellett – kereszténydemokrata színezetű, de egy sem vallja magát illiberálisnak, ezt a fogalmat európai körülmények között nem is tudja értelmezni. Az Orbán Viktor által igen tisztelt Kohl német kancellár is liberális kereszténydemokrata volt.

Ha tehát a magyar kormány kereszténydemokrata kíván lenni, nem lehet illiberális, a liberális alapeszméket kormányzása során érvényesítenie kell. Erre bőven van mód a *nemzeti eszme elsődlegessége* alapján is.

Önmagában az, hogy a magyar kormány government típusú kormányzást valósít meg, hogy de facto prezidenciális kormányzást érvényesít, egyáltalán nem zárja ki a kereszténydemokrata minősítést, sőt számos kereszténydemok-

rata prezidenciális polgári rendszert ismerünk. Az, hogy a magyar kormány erőteljesen nemzeti kormányzást valósít meg, ugyancsak nem akadály a kereszténydemokrata minősítésnek. A kereszténydemokrácia emellett konzervatív ideológián alapszik, tehát az Orbán-kormány konzervatív humánpolitikája is beleillik a kereszténydemokráciába. Amik e téren problémát okoznak, azok a kormányzás túlzásai, agresszivitása, önmérsékletre való hajlamának hiánya. Egy kereszténydemokrata kormányzás nem folytat szabadságharcot a keresztény Európa közös szerveivel, tagállamai kormányaival szemben, hiszen azok a társai, ezekkel együtt kell működnie.

2.6. *A túlzás beárnyékolja az Orbán-kormány támogatható, helyes célkitűzéseit.* Ez a túlhajtás sajnos számos területen megnyilvánul.

a) A kormány érvényesítse a *magyar nemzeti érdekeket*, használja ki a nemzetközi kapcsolatokban az ország komportsági adottságait, de ezt az unión belüli együttműködés szellemében, a *nemzeti érdekek és a tagtárs államokkal való szolidaritás összeegyeztetése jegyében tegye meg*. Támogassa a határon túli magyarságot, de ezt lehetőleg minél jobban egyeztesse össze a szomszéd államokkal való együttműködéssel. Következtesen zárja ki azt a lehetőséget, hogy Magyarország bevándorlóországgá váljon, őrizze meg a magyar nemzeti hagyományokat, az ország történelmi nemzeti keresztény ideológiáját, de *kiegészítő jelleggel* fogadja el a *multikulturalizmus* elháríthatatlan megjelenését (pl. kínai kolónia), és menekültpolitikájában az általa is elfogadott nemzetközi egyezmények alapján *humanitárius szempontokat* is érvényesítsen. Ez tudniillik nem veszélyezteti a magyar nemzeti keresztény kultúra elsődlegességét. Természetesen ezt könnyű mondani és nehéz megvalósítani, de éppen az a kormányzás művészete, hogy képes legyen az eltérő érdekeket integrálni, megtalálni a kellő kompromisszumokat, amelyek épphogy nem a gyengeséget, hanem a kormányzás intelligenciáját bizonyítják.

Vegyünk egy példát, a mostanában kiélezett migránskérdést. A magyar kormány az állami szuverenitásnál fogva jogosan utasít el minden kötelező befogadási kvótát, illet sem az unió, sem az ENSZ szervei nem állapíthatnak meg terhét (más kérdés, hogy nem is akarnak, csak önként vállalt kvótát kívánnak elfogadtatni). A magyar kormány jogosult államhatárai védelmére, akár kerítésépítéssel is, és ezt a kerítést déli határán jogosult addig fenntartani, amíg a tömeges illegális beözönlés veszélyét a jövőben is – akár megalapozottnak, akár nem – reálisnak látja. No de miért nem lehet, mondjuk, mintegy ezerháromezret önkéntesen befogadni nyugat-európai tagtárs államaiktól, mintegy jelképesen a szolidaritásunkat bizonyítva (ugyancsak más kérdés, hogy az Európába korábban érkezett migránsok nálunk nem akarnak letelepedni, nem akarják, hogy befogadjuk őket, ők Nyugat-Európában

kívánnak maradni)? Ha évente, mondjuk, befogadunk 1000-1500 migránst, ez húsz év alatt sem érné el a Magyarországon eddig letelepedett kínai populáció felét sem, vagy körülbelül annyi lenne két évtized alatt, mint amennyi embernek eddig letelepedési kötvénnyel velünk együttélési lehetőséget biztosítottunk. No de dafté nem tesszük meg ezt a szívességet – ez az, amit szerintem nem kellene csinálni.

Nagyon helyes, ha a magyar kormány mindent megtesz a lakosság biztonságáért, fellép a migránsbiznisz, az embercsempészet, a pénzmosás, a szervezett bűnözés és a terrorizmus veszélyével szemben. Az is helyes, ha törvénnyel is biztosítja a civil szervezetek, így a külföldről támogatott civil szervezetek átláthatóságát. No de akkor az átláthatóságnak minden civil szervezetre ki kell terjednie (a sportszervezetekre is), nem lehet diszkriminatív, továbbá nem lehet megvédező jellegű. A magyar állam jogosult fellépni a törvénysértően illegális bevándorlást támogató civil szervezetekkel szemben, de nem jogosult ezt tenni a legális menekülteket, a legális és szabályozott bevándorlást segíteni kívánó emberi jogvédő szervezetekkel szemben (mégpedig homályosan megfogalmazott büntetőjogi szankciókat is kilátásba helyezve).

b) Természetesen polgári államban is lehetséges elsődlegesen politikai jellegű kormányt működtetni. (Némileg ellentmondásos, hogy ugyanakkor az Orbán-kormány bírálja, ha az Európai Unió kormányaként működő Európai Bizottság „politizál”. Kettős mérce?) Ugyanakkor a közigazgatás, a gazdaság és a humánszféra olyan mértékű *átpolitizálása*, a technokrácia, a szakértelem olyan mértékű háttérbe szorítása, amely a második–harmadik Orbán-kormány alatt végbement, magának a kormányzásnak a hatékonyságát is lerontó túlzás. A lojalitás, a hűség igen fontos, de hiba azt teljes mértékben a szakértelem elé helyezni. A klasszikus *pártatlan*, teljesen politikamentes közigazgatás eszméje – amelynek én is híve vagyok – sajnos lassan világszerte háttérbe szorul. A közigazgatás természetszerűen nem fejthet ki a közpolitikái akaratot lerontó tevékenységet, No de a másik véglet is elkerülendő, nevezetesen a közigazgatás, a jogalkotás pusztá eszközként való felfogása. Ugyancsak helytelen az egyébként szintén szükséges, a modern kormányzásban egyre jelentősebb *tömegkommunikáció eltúlzása* is a maga túlzott populizmusával, túlzott leegyszerűsítésével, állandósult manipulációjával. Az egyoldalú sikerpropaganda, a kormányzattal szembeni minden kritika durva elutasítása – akár alapos az, akár nem – ugyancsak előbb-utóbb visszaüt.

c) Egy government típusú kormányzás sem lehet olyan mértékben centralizált, mint ami 2010–2018 között kialakult. Addig ez helyes volt, amíg a korábbi, vertikálisan és horizontálisan széteső kormányzás helyett ágazatilag és területileg is erős kormánysszervezetet alakítottak ki, erőteljesen érvényesítve

az összkormányzati szemléletet. Ugyanakkor *túlcentralizált* a rendszer, nem él a célszerű decentralizációval akkor sem, ha az adott kormányzati terület sajátosságai ezt igényelnék. Ez a centralizáció ugyanis az államszervezet irreális mértékű megnövekedésével és a helyi területi-települési önkormányzatok önállóságának túlzott csökkentésével járt. A kormányzást általános jelleggel jellemzi a *túldöntés*, a *túlszabályozás*, amely csökkenti a gazdasági-társadalmi autonómiát, túlzottan rátelepedik a társadalomra.³² Fejlesztő-átalakító, szociálisan gondoskodó, szolgáltató államra szükség van, de ha a paternalizmust eltúlozzuk – márpedig ez a helyzet alakult ki –, az káros a közérdekre, a közjóra. Egy government típusú kormányzás feltételezi az erős központi vezetést, de a vezető személyisége, döntő szerepe nem ronthatja le az *intézmények szerepét*, nem vezethet túlzott kormányzati informalitásra, márpedig az orbáni kormányzásban ez a tendencia érvényesül.

d) Ugyanez áll a törvényhozó és a végrehajtó hatalom, azaz a kormányzatnak az *elkülönült hatalmi ágakkal* való kapcsolatrendszerére is. A magyar állami intézményrendszer felépítése – és ez a jogállamiság szempontjából is fontos – *rendkívül kiterjedt mértékben* a kormánytól független hatalmi ágakat tartalmaz. A nyugati országok többségétől eltérően az ügyészség, a bírósági igazgatás, a sajtó- és médiaigazgatás nem tartozik a kormány alá, a Költségvetési Tanács még az Országgyűléssel szemben is rendelkezik jogosítványokkal, a Magyar Nemzeti Bank mint a monetáris irányítás szerve teljesen független a kormánytól. Ugyanakkor részben az Alaptörvény és a sarkalatos törvények szabályozási oldalról túlzottan behatárolják e szervek mozgásterét (ez főleg az Alkotmánybíróság tekintetében tapasztalható), részben a kétharmados parlamenti többséget élvező kormánypártok e szervek vezetőinek megválasztásánál egyáltalán nem gyakoroltak önkorlátozást. Természetesen igaz az az elv, hogy az esetleg korábban kormánypárt közeli embereknek megválasztásuk után automatikusan függetlenné kell válniuk, de általános jelleggel az ilyen magatartásnak Magyarországon nincsen meg, főleg történeti okokból, a kellő kultúrája (nem véletlen, hogy Kövér László felháborodott Stumpf István

³² Idézet a Fidesz 1990. végi, az Antall-kormány centralizációs tevékenységét bíráló nyilatkozatából: „Az új kormány hivatalba lépésétől kezdve centralizációra törekszik. Minél jobban meg akarja őrizni a végrehajtó hatalom fölényét a törvényhozással szemben. Sőt még erősíteni is igyekszik a végrehajtó hatalmat. Új, a kormánytól függő, széles körű vagy akár körülhatárolhatatlan felhatalmazással működő hatóságokat, hivatalokat hoz létre. (...) A kormány által az utóbbi hónapokban végrehajtott személycserék is hasonló logikával magyarázhatók. (...) Megtették, mert joguk van hozzá (...), mert miénk a kormányhatalom, azt ültetjük pozícióba, aki tetszik nekünk. A vezetők kiválasztásának legfőbb szempontja nem az alkalmasság, hanem a kormány iránti lojalitás, netán a miniszterelnök úrral való régebbi keletű jó viszony.” Ez a trend tehát akkor a Fidesznek még nagyon nem tetszett.

alkotmánybíró szerint „parttalan jogászkodásain”).³³ Nyilván az elkülönült államhatalmi ágak nem lehetnek csak ellenhatalmak, mint a governance típusú kormányzásban (így lásd nálunk is 2010-ig az Alkotmánybíróság vagy a köztársasági elnök szerepét), bizonyos mértékű együttműködésre szükség van, de az is igaz szerintem, hogy a *magyar kormányzásban kevés a fék*, pedig a túlhajtásra való hajlamaival szemben erre nagyon is szükség lenne. A polgári demokrácia nemcsak a többség uralmát jelenti, de *hatalomkorlátozást*, a kisebbség érdekeinek – másodlagosan, de azért – méltányos figyelembevételét is. Ez az, amitől a Fidesz–KDNP-többség a kétharmad birtokában hajlamos eltekinteni, de ezt a hajlamot – egyébként magának a kormányzásnak az eredményessége érdekében is – fékezni kellene (lásd a keresztény értelmiségiek többször hivatkozott nyilatkozatát).

e) A magam részéről még hajlandó is vagyok méltányolni Lánczi András azon érveit, amelyek a közhatalmi segítséggel végbement harmadik eredeti tőkefelhalmozás mellett szólnak, de azért Lantos Csabával együtt úgy gondolom, hogy ezt jóval kevésbé kulturálatlan módszerekkel is végre lehetett volna hajtani,³⁴ továbbá hogy ezt a folyamatot *most már ideje befejezni*, mégpedig a politikai szereplők és közvetlen környezetük állandósult, nagymértékű *gazdagodásának leállításával* együtt. Ez magának a kormányzatnak is érdeke, mert ez a vagyonosodás részben szétzilálja a kormányzás erkölcsi alapjait, részben a javak újraelosztásáért folytatott klikkharcok felrobbanthatják magát a rendszert is.

A versenyhatóságnak-médiahatóságnak pedig végre következetesen fel kellene lépnie a piaci monopolhelyzetek kialakításával, a versenykorlátozással, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésekkel szemben. Fel kellene ismerni, hogy Magyarországon a korrupció (mégpedig a valóságos, nem a Lánczi-féle elméleti) az eredeti tőkefelhalmozással összefüggésben, de attól függetlenül is elért egy olyan szintet, amikor a *menyiség már átcsap minőségbe*. A korrupció növekedése pedig – mindenki észleli – hatalmas veszteségeket okoz a magyar gazdaságnak. A magyar bűnüldözésnek fokoznia kellene a kriminális korrupcióval szembeni védekezést, mégpedig politikailag pártatlanul, nemcsak amikor a „baloldal” kerül gyanúba (lásd Czeglédy-ügy), hanem akkor is, ha a kormányközeli. Ez utóbbi egyébként – némi késéssel ugyan, de – megindult, lásd két kormánypárti országgyűlési képviselő, Voldemort nagyúr és

³³ Lásd Stumpf István: *Különvéleményem a jogállamért! Stumpf István alkotmánybíró különvéleményei 2010–2017*. Gondolat, Budapest, 2017.

³⁴ Lásd Lantos Csaba nyilatkozatát „A fülkeforradalom nem egyenlő a háborús helyzettel” címmel a *Heti Világgazdaság* 2013. január 20-i számában: „Lett volna elegánsabb és kevesebb ellentmondással járó út is.”

Simonka György, valamint egy kormányközeli médiacézár ellen folyamatba tett büntetőeljárásokat. Azt is tisztázni illenék végre, hogy vajon megalapozottan tartotta vissza az utcán pisilést Lázár János Hódmezővásárhelyen, avagy valóban sötétbe borult jó néhány vidéki város az Elíos tevékenysége eredményeként (például egyes ismerőseim szerint Zalaegerszezen).

f) Végül valamit a *konzervatív humánpolitikáról* is. A kereszténydemokrata kultúrpolitika szükségképp konzervatív, ez szinte magától értetődő. Magam is úgy gondolom, hogy a magyar lakosság túlnyomó többségének megfelelő például a tradicionális családpolitika, nem túlzás például, ha a házasságot egy férfi és egy nő együttélésének fogjuk fel, és a homoszexuális párok részére csak regisztrált együttélést biztosítunk. Ugyanakkor azonban túlzás az egyébként amúgy is ritkán előforduló másfajta életmódok iránti kormányzati intolerancia. Miért kellene például Magyarországon az ún. gender kutatást-oktatást betiltani? Magam sem vagyok híve az agresszív feminizmusnak, de önmagában az, hogy a szociológia egyik alágaként igen kis kapacitással a biológiai nemek társadalmi szerepét vizsgálják egy-két egyetemen, aligha sérti a keresztény kultúrát. Miért kellene a genderellenességet politikai fegyverként használni, mikor a lakosság túlnyomó többsége a szót sem ismeri (ez az ún. tudatlanságkapszula felhasználása)? A gender nem ellentétes a kereszténységgel, hiszen számos *katolikus nyugat-európai egyetemen* van tanszéke (bár az angolszász világból jött be a kontinentális Európába). Emberek a középkorban is születtek úgy – persze szélső kivételként –, hogy biológiai nemi jellegük nem volt egyértelmű, avagy másik nemhez tartozónak vélték magukat. Az átoperálás lehetősége csak a modern sebészettel együtt jelent meg, de ez azért nem azt jelenti, hogy valaki hétfőn nővé operáltatja magát, pénteken meg vissza férfivá. Nyilván a genderirányzatoknak is vannak abszurd túlzásai, de a biológiai nemek társadalmi hatásainak valóban tudományos módszerekkel való vizsgálata aligha ellentétes a közérdekkel.³⁵ Vagy lehet propagálni a hagyományos családmódot (férfi dolgozik, feleség otthon vezeti a családi életet), de el kellene ismerni a másfajta életmódokat is – a nősovinizmussal szemben a feudális toleranciára épülő férfisovinizmus, „macsótempó” is ellentétes a modern világgal. Ez a kérdés összefügg az oktatáspolitikai túlzásaival is. A miniszterelnökünk által reneszánsz embernek minősített Kásler Miklós

³⁵ A Fidesz frakciószóvivője gúnyosan megemlíttette, hogy a társadalmi nemekkel való foglalkozás azért abszurd, mivel ilyen alapon a „társadalmi korokkal” is foglalkozni kellene. Célzott – talált. Igenis az emberi életkoroknak is van társadalmi vetülete, amelyeket a társadalomtudományok elemezhetnek – ifjúsáspolitikai, idős-, nyugdíjas-politika stb. Természetesen a kormánynak nem kell közpénzből ilyen oktatást-kutatást támogatnia, de egy korábban államilag akkreditált társadalomtudományi szak rendelettel való betiltása nyilván túlzás.

nyomán szabadon én is visszasírom azokat a szép időket, amikor még ógörögöt lehetett tanulni a magyar középiskolákban, de hát azért a világ efölött elment, az angol, a tablet a módi, akár tetszik ez a klasszikus humánértelmiségnek, akár nem.

Nyilván a kultúrpolitikában is, a történelemszemléletben is (ún. emlékezetpolitika) erősebb hangsúlyt lehet adni a magyar nemzeti hagyományoknak, az eddig viszonylag háttérbe szorított népi irányzatoknak. De itt sem kell átesni a ló másik oldalára. Nem helyes történelmet hamisítani, mint ami – beszéltünk erről – az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában történt, a magyar szuverenitás elvesztésével kapcsolatban, vagy a neohorthyzmussal sérteni számos polgártársunkat (de például az oroszokat is) akár Bethlen István jobban megérdemelt kultusza helyett. Ha már visszanyúlnak Magyarország 1920–1945 közötti kultúrájának felújítására, nem feltétlenül kellene szélsőjobboldali, fasiszta politikai szerepet vállaló, saját korukban is második sorban lévő írókat piedesztálra emelni, mondjuk a kor meghatározó írói, például Herczeg Ferenc, Zilahy Lajos, Harsányi Zsolt, Molnár Ferenc vagy akár a nagyon is jobboldali Kosztolányi Dezső helyett.

g) Túlzás jellemzi az *egyházpolitikát* is. A magam részéről teljesen egyetértek a történelmi keresztény egyházak kiemelt támogatásával (pozitív diszkrimináció), de itt is mérsékeltebben kellene eljárni, és a modern kisegyházakat nem kizárni az állami támogatásból (negatív diszkrimináció). Az ún. bizniszegyházakkal szembeni fellépés helyes, de pl. Iványi Gábor egyháza nagyon nem bizniszegyház. Remélem, hogy a kormányzat, amely a Hit Gyülekezet esetében még a kormánykritikus ATV működését sem kifogásolja (állami hirdetéseket is kap), ezt a toleranciát alkalmazni fogja más kis-, illetve modern egyházak esetében is. (Talán Orbán Gáspár „vallási fellépése” javít ezen a helyzeten.)

h) A kormányzatnak fel kellene hagynia azzal, hogy a lakosságot erőszakos rapid intézkedésekkel életmód-változtatásra kényszerítse. Eddig zömmel kudarcba fulladtak a tradicionális értékek túlhangsúlyozásán alapuló kísérletek – vásárnapi boltbezárás, internetadó, reklámadó stb. Ez is túlhajtás. Ebből a szempontból igen érdekes Szájer József 2018 nyarán tett kijelentése, mely szerint a lakossági médiafogyasztás terén még mindig balliberális fölény van – nyilván öntudatlanul csatlakozva egyes túl radikális médiaszereplők (Szakács Árpád, Orbán János Dénes vagy Békés Márton) ún. kultúrharckampányához. Ha a számokat nézzük, tényszerű, hogy a kormánypárti média abszolút fölényben van mind a televíziózás, mind a rádiózás, mind a nyomtatott, illetve elektronikus sajtó területén, ezen a téren politikai szempontból különösen fontos a közmédiák (az MTV csatornái, a Kossuth Rádió) néha a jobboldali kereskedelmi médiákat is meghaladó, egyértelműen pártos működése, illetve

a vidéki-helyi újságok, az ingyenes kiadványok terén megállapítható, szinte monopolhelyzetet jelentő, kormánypárti médiafölény. Igen ám, de ha valaki nem akar egyoldalúan tájékozódni, még ha jobboldali világnézetű is, kíváncsi az ellenvéleményekre, a bírálatokra is, „kénytelen” RTL Klubot vagy ATV-t nézni, Klubrádiót hallgatni, *Népszavát* előfizetni, *Heti Világgazdaságot*, *168 Órát*, *Magyar Narancsot*, vagy ha humort is akar, *Hócipőt* vásárolni, Indexre is kattintani. Így keletkezik az a helyzet, amely alapján Gulyás Gergely vitatja a sajtó- és a véleményszabadság korlátozásának Freedom House által megfogalmazott bírálatát. Az RTL a legnézettebb televízió, a *HVG* a legolvasottabb folyóirat, a *Népszava* a legolvasottabb napilap, az Index a legnépszerűbb internetes portál. Ez azonban nem balliberális fölényt jelent, hanem a *többoldali tájékoztatáshoz való értelmiségi igény* megjelenése, amelyet nem lehet kiirtani a magyar társadalomból, már a lakosság kormányzat által is többször idézett kurucos történelmi beállítottsága folytán sem. Emellett kormánykritikus kabarét, szatirikus humort érvényesítő televízió- vagy rádióműsort, újságot készíteni sokkal könnyebb, mint állandósultan a kormányzatot dicsérgetni.

i) Az eddig említett túlhajtásokat megkoronázzák a *kormányzat machiavelista módszerei*, az erkölcsi alapok viszonylagossá tétele, a jó ízlés, a jó modor háttérbe szorítása a politikai célok minél gyorsabb és minél teljesebb megvalósítása érdekében. Egy kereszténydemokrata kormányzásban nem fogadható el „a cél szentesíti az eszközt” felfogás. Méltányolom G. Fodor Gábor azon fejtegetését, hogy ebben a neomachiavellista felfogásban is vannak *méltányolandó erények*: hűség, bátorság, kitartás, de az évszázadok alatt kialakult civilizációs értékek alapján kialakult „mindennapi erkölcsöt” sem lehet egyszerűen csak kidobni a kormányzásból. A durvaság, a kíméletlenség, a méltányosság-mértékletesség, az önkorlátozás hiánya, a modortalanság, az arrogancia (pl. minden bírálat élből, indoklás nélkül történő elutasítása – „csak”, „megvan a többségünk hozzá”, „aki a kormányt bírálja, az hazaáruló”) nem egyeztethető össze a kereszténydemokrata kormányzással, mint ahogy a nagyon alulról jött emberekre jellemző urizálás, celebként való viselkedés, látványos luxusfogyasztás és ráadásul ennek tömegkommunikációs propagálása (mindenki annyit ér, amennyire gazdag) nagyon nem keresztényi gondolkodásra vall. Hadd hivatkozzam ebben a témakörben a Keresztény Értelmiségiek Szövetsége, a Magyar Polgári Együttműködés Egyesület és a Professzorok Batthyány Köre *Az idők jelei II.* már hivatkozott kötetéből néhány gondolatra.

A kötet azzal indít, hogy a keresztény értékrend nem épülhet pusztán az erőre („a keresztény embertől távol áll az erőből politizálás”), a keresztény elvek alapján „ne csak a győztes vigyen mindent”. Az *igazságosság keresztényi elveinek* a legjobban a tisztességes közéleti magatartás felel meg. Tényként

állapítják meg: „A tiszta és erényes kritikai hangot kiszorítja a gyalázkodás és a közvélemény manipulálása.” Keresztény ember nem gondolkodhat úgy, hogy „...ami megfelel a jog írott betűjének, bár nem erkölcsös, az megtehető”. A kormányzásban is szükség van – bármennyi választói tömeg áll mögötte – önmérsékletre, önuralomra, szerénységre, mások iránti tiszteletre, kíméletre, meg kell teremteni a „*mértékletesség kultúráját*”, a hatalom túlzott centralizációja viszont a mértékletesség hiányára utal. A kulturált vita, a tárgyilagos bírálat a kiegyensúlyozott keresztény közélet alapeleme, márpedig a keresztény értelmiség egyik alapfeladata a kormányzás tárgyilagos értékelése, adott esetben bírálata, még akkor is, ha kereszténydemokrata politikai irányzat kormányoz, amelyet egyébként a kötet szerzői (pl. Kásler Miklós is ezek között volt) támogatnak. Nem helyes, ha az ún. NER-kereszténység eltér a keresztény alapeszméktől, vagy ahogy Antall József mondotta volt, míg Nyugaton az ateisták is keresztények, addig nálunk – sajnos – a templomba járók egy része is pogány.

2.7. Végül vizsgáljuk meg, mi igaz és mi téves a magyarországi demokráciát és jogállamiságot kétségbe vonó, a 2013-as Tavares-jelentés számos elemét magáévá tevő Sargentini-jelentésből. (Ilyen tételes vizsgálatot az Alapjogokért Központ is végzett.) A jelentés 12 pontja sorrendjében haladok.

a) Az *alkotmányos rendszer működése* körében szerintem az Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos egyes kifogások alaposak. Való tény, hogy helytelen és kiküszöbölendő az Alkotmánybíróság gazdasági hatásköre jó részének elvonása és az utólagos normakontroll lehetőségének túlzott korlátozása. Az Alaptörvény előkészítésének gyorsasága és gyakori módosítása valóban helytelen volt, de ez csak közvetetten jogállami kérdés, emellett számos más uniós tagállamban is így folyt az alkotmányozás. Az EBESZ ugyan tett kifogásokat a 2018-as országgyűlési választásokkal kapcsolatosan, de nem vonta kétségbe annak legalitását, nem állapított meg választási csalást. A kormányzati kommunikáció valóban túlzottan elfogult, és a nemzeti konzultációk során feltett kérdések is sokszor sugallják a választ, de maga a nemzeti konzultáció jogállami szempontból szerintem nem kifogásolható.

b) Úgy gondolom, hogy az *igazságszolgáltatás függetlenségének* viarása a jelentésben zömmel néhány, az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítéletre hivatkozással általános jelleggel *nem alapos*. Önmagában a bírósági igazgatás kormánytól elválasztott szervre, az Országos Bírósági Hivatalra való átruházása igazán jogállami megoldás, és az igazságügyi igazgatás vezetője schol Európában nem „bírói öngazgatási szerv”. Az OBH elnöke és az Országos Bírói Tanács közti belső nézeteltérések nem jogállami problémák, számos európai országban egyáltalán nincs bírói öngazgatás. Az Európai

Emberi Jogi Bíróság előtt más államokkal szemben jóval több eljárás folyt, mint Magyarország ellen. A Greco javaslatai az ügyészség függetlenségének erősítésére, illetve a legfőbb ügyész újraválasztása tilalmának bevezetése már csak azért is alaptalan, mert Európában általában az ügyészség nem független szerv, hanem az Igazságügyi Minisztérium része. E körben valós kifogások is találhatók: a 2010–11-es bírónyugdíjazás, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnökének névleges átszervezésre hivatkozással történt elmozdítása tényleg sértette a jogállamiságot, éppúgy, mint a végkielégítésekkel kapcsolatos visszaható hatályú jogalkotás. Az adatvédelmi ombudsmannal kapcsolatos ügyet viszont nem tartom ilyennek, mert e körben valóságos átszervezés történt, a létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatal független a kormánytól, vezetője nem „Fidesz-közel” szakember, és a hatóság hatásköre szélesebb, mint Jóri Andrásé ombudsmanként volt. Ezek viszont már lezárt ügyek, bírói ítéletek alapján lerendezésre kerültek.

A jelentés kapcsán felmerülhet, hogy a közigazgatási bíráskodás kivétele a rendes bírósági szervezetből önmagában jogállamellenes-e. Erre a válasz – figyelembe véve az Európai Unió tagállamai többségének megoldását – egyértelműen nem. A törvényjavaslatot egyébként a kormány véleményezésre megküldte a Velencei Bizottságnak.

c) A *képviselői összeférhetetlenség tárgyában* tett javaslatok megfontolandók, úgyszintén a pártfinanszírozás és a kampánykiadások erősebb ellenőrzésére tett ajánlások is. Ezek a problémák a magyar kormány által is ismertek, de teljes értékű megoldásuk a nyugati tagállamokban is nehezen, nem teljes értékűen megoldott.

d) Hasonló a helyzet a *magánélet védelme és az adatvédelem területén*, azzal a kiegészítéssel, hogy ezt a magyar törvényhozás teljes értékűen biztosítja, legfeljebb a gyakorlattal van probléma, mint számos más tagállamban.

e) A *médiajogszabályokat* a magyar kormányzat éppen a Velencei Bizottság véleménye alapján többször módosította – a Médiahatóság és a Médiatanács elvileg független a kormánytól, inkább a tényleges gyakorlatával szemben emelhetők megalapozott kifogások. A *véleménynyilvánítás szabadsága* Magyarországon már a szabad internethasználat folytán is biztosított, az alapvető probléma e téren, hogy az eltérő véleményekhez bizonyos lakossági csoportok hozzáférési lehetősége valóban meglehetősen korlátozottnak mondható. Az egyre koncentráltabb kormánypárti médiafölény pedig nem tesz lehetővé szélesebb körű *médiapluralizmust*.

f) A *tudományos élet szabadsága* tárgyában a jelentés eredetileg lényegében kizárólag a felsőoktatási törvény azon módosításával foglalkozott, amely hátrányos a Magyarországon működő külföldi egyetemekre, elsősorban a CEU-ra.

Véleményem szerint ez a törvényi szabályozás, amely valamennyi, Magyarországon működő egyetemre egységes szabályozást kíván biztosítani, elvileg nem kifogásolható, de a CEU-val kapcsolatos konkrét egyedi eljárás, nevezetesen főleg az, hogy a kormány elhúzta a New York-i kormánnyal való megállapodás aláírását, miközben más amerikai egyetemekkel villámgyorsan megkötötte ezeket az egyezségeket, valóban sérelmes, és sérti a szerzett jogokat is. Egy erős támogatással rendelkező kormánynak el kell viselnie, ha az országban a kormányzati kultúrpolitikával, ideológiával ellentétes szemléletű egyetemek, illetve kutatóintézetek működnek, még akkor is, ha ezek az egyetemek velük ellentétes nézeteket valló professzorokat alkalmaznak a magyar állami egyetemi fizetés sokszorosáért (Bozóki András, Bokros Lajos, Csaba László stb.), illetve ha ezen intézmények működéséért egyes külföldi kormányok a magyar kormánynak szemrehányásokat tesznek (pl. Oroszország). A jelentés elkészítése után került sor a Magyar Tudományos Akadémia költségvetésének jelentős csökkentésére, és megindult a kormány (Innovációs és Technológiai Minisztérium), illetve az MTA közti vita az MTA kutatóintézeti hálózatának működtetésével és finanszírozásával kapcsolatban. Ez a vita még nem zárult le, és a kormány eljárása – a módszert tekintve főleg – nyilván megalapozott bírálatokat vált ki, függetlenül attól, hogy Nyugat-Európában a legtöbb tudományos akadémiának nincs is intézethálózata, és a példaként felhozott Max Planck Gesellschaft intézetei (de sokszor kaptam tőlük ösztöndíjat, illetve dolgozhattam náluk) tudományos kutatói „Beamte” státuszban vannak.

g) *Vallásszabadság*. Az egyházi törvényt – többek között a Velencei Bizottság és a magyar Alkotmánybíróság döntése alapján – a magyar kormány többször módosította, és kétségtől jelenleg sem tökéletes. Az az alapvető kifogás, hogy alapvetően ne a politikailag nem semleges Országgyűlés, hanem a bíróság döntsön az egyházi minősítés tárgyában, szerintem alapos. A kormány is törekszik egy új egyházi törvény elfogadására, ennek előtérjesztése nemsokára várható, ezt utána kell megvitatni-értékelni.

h) Az *egyesülési szabadság* tekintetében a külföldről támogatott civil szervezetek átláthatósága tárgyában hozott törvény – amellet, hogy az átláthatóság biztosítása nem kifogásolható – valóban tartalmaz túlzásokat.³⁶ E tárgyban mind az Európai Bíróság, mind a magyar Alkotmánybíróság előtt eljárások vannak folyamatban, remélhetőleg a túlzásokat törlik. Ugyancsak

³⁶ A törvényt Trócsányi László kizárólag az átláthatóság szempontjából indokolja. Az átláthatóságnak azonban a kormány részéről való átláthatóságot kellene biztosítani – ez lényegében eddig is megvolt –, nem kellene ezt megtoldani adott esetben megbélyegző jellegű többletkötelezettségekkel (minden kiadványban jól láthatóan feltüntetni stb.). Lásd Trócsányi László: Gondolatok a külföldről támogatott szervezetekről. *Fontes Iuris*, 2017/3.

nyilvánvalóan túlzott – erre a könyvben részletesen kitértem – az ún. Stop Soros is (a törvénynek természetesen nem ez a neve, egy eléggé szétszórt salátatörvényről van szó, ami önmagában alkotmányossági kéteket vet fel), *megalapozottan* kerül alkotmánybíróági, illetve európai bírósági felülvizsgálat alá. Ugyanakkor Magyarországon több tízezer egyesület-alapítvány működik rendeltetésszerűen, a kifogásolt törvények a civil szervezetek 1 százalékát sem érintik.

i) Az *egyenlő bánásmódhoz való jog* körében a Sargentini-jelentés egy kivétellel a nők helyzetével foglalkozik. Úgy gondolom, hogy a patriarchális sztereotípiákon alapuló attitűdök – amelyek szerintem is helytelenek – számos európai országban jelen vannak, nem magyarországi sajátosság. Az azonos nemű párokkal szembeni tradicionális ellenérzés sem magyar sajátosság. Vannak nálunk helytelen „macsó” megnyilvánulások, kifogásolható a nők csekély mértékű részvétele a politikai életben, kevés a női kormányzati, illetve gazdasági vezető, de a nők jogállamiságot sértő elnyomásáról Magyarországon biztos, hogy nem beszélhetünk. A magyar kormány – az ellentétes társadalmi-politikai megnyilvánulások ellenére – biztosítja a Pride felvonulás megtartását, mód van transzneműsége stb.

j) *Kisebbséghez tartozó személyek, romák, zsidók jogai*. Az utóbbival kezdeném, a magyar kormány zéró toleranciát hirdetett az antiszemitizmussal kapcsolatban, amelyet Izrael Állam is értékelt. Antiszemita, főleg burkoltan antiszemita megnyilvánulások ugyanakkor vannak, de aligha jelentősebb mértékben, mint más európai országokban. A magyar kormány cigányügyben tett intézkedései – ha ezt az évszázadok óta fennálló problémát nem is oldják meg teljes mértékben – javítottak a cigányság helyzetén, amely, mint már említettem, abban is megnyilvánult, hogy megalapozott vizsgálati eredmények szerint a magyar cigányság túlnyomó többsége a kormánypártokra szavazott. Nem vitás, hogy előfordul hátrányos megkülönböztetés a roma lakossággal szemben, a cigány gyerekek iskoláztatásában is sok a javítandó, de a közmunkaprogrammal, az építőipar felfutásával, a falusi lakosság helyzetét javító kormányzati programokkal a cigány lakosság életszínvonala, társadalmi helyzete Magyarországon nem romlott, hanem javult. Egyébként ez sem elsődlegesen jogállami probléma.

k) *Migránsok, menedékkérők és menekültek alapvető jogai* tekintetében megalapozottak azok az aggályok, amelyeket az ENSZ menekültügyi főbiztosa a magyar hatóságok egyes konkrét eljárásaival, a *humanitárius szempontok nem kellő figyelembevételével* kapcsolatban megfogalmazott, és a migránsgyűlöletre, félelemkeltésre irányuló kormányzati kommunikáció, a hisztériakeltés is helytelen. Ugyanakkor a tömeges migráció számos

ország kormányát hasonló magatartásra, megoldásokra kényszeríti, mint amit Magyarországtól számonkérnek, lásd a legújabb olasz fejleményeket és az osztrák, sőt a hagyományosan menekültbarát német kormány is korlátozó intézkedések tételére kényszerült. Aligha hiszem, hogy az USA kormányának az illegálisan bevándorolni kívánók gyerekeivel szembeni eljárása humánusabb lenne a magyar kormány eljárásánál – ez azonban nem mentő körülmény a magyar kormány számára, csak a szituációt jellemzi. A magyar menekültügyi jogszabályok alkotmánybíróági, illetve európai bírósági megítélése még folyamatban van, így egyértelmű elutasításuk a LIBE-bizottság által aligha tárgyilagoss. Egyébként sem hiszem, hogy pusztán a menekültügy tárgyában elfoglalt magyar álláspont önmagában alkalmas lenne annak megállapítására, hogy Magyarországon megszűnt a jogállamiság, ez a valós problémák túldimenzionálását jelenti. Voltaképp a migránskérdés a LIBE-jelentésben is csak egy a tizenkét pont közül. (Egyébként a magyar kormány is hajlamos arra a téves álláspontra, hogy a Sargentini-jelentés központjában a magyar menekültügyi álláspont bírálata áll, mintegy bosszú a migránsok betelepülésének elutasítása miatt.)

l) *A szociális jogok* kérdésében is számos országban fennálló megoldatlan problémát vetnek a magyar kormány szemére, így pl. hogy az önfoglalkoztatók egészségvédelme nem megoldott az Európai Szociális Karta szellemében. A hajléktalanság tárgyában hozott magyar jogszabály azon része valóban alkotmányossági aggályokat vet fel, amennyiben részben kriminalizálja az életvitelszerűen közterületen való tartózkodást – e jogszabály is alkotmánybíróági kontrollra vár. Önmagában azonban a szociális jogok tekintetében a magyar helyzet szerintem nem rosszabb, mint az unió átlagában.

Összefoglalóan tehát véleményem szerint *megalapozott* azon álláspont, hogy a Sargentini-jelentés tartalmilag jórészt politikai természetű, sokszor a jogállamisággal csak áttételesen érintkező ügyeket tárgyal, olyanokat ró fel a magyar kormánynak, amelyet számos más európai kormánynak is felróhatna (néhány éve például az olasz kormány is nyugdíjazott vezető bírókat). Véleményem szerint a jelentés – bár megalapozottan kifogásol egyes valóban jogállamisági alapelveket sértő magyar törvényeket, kormányzati intézkedéseket, és ezen a téren valóban változtatnunk kellene – összességében *nem alapozza meg* azt az álláspontot, hogy Magyarország kormánya „rendszeresen megsérti” az unió alapszerződésének 2. cikkében lévő alapértékeket. Magyarország is polgári demokrácia, jogállam, de nyilván nem azon a módon, amely Nyugat-Európa legfejlettebb államaiban érvényesül – mondjuk nyilvánvaló, hogy Judith Sargentini Hollandiájában a nők jelentősebb szerepet töltenek be a politikában, mint Magyarországon.



A magyar jogrendnek nyilván vannak hiányosságai, de az alapvető emberi jogok biztosításának szintje átlagban nem gyengébb, mint számos más uniós tagországban. Az *alapjogi fundamentalizmus elutasítása* pedig nem jelenti az alapjogok sérelmét.³⁷

Gyakori kifogás – ezt már nem a Sargentini-jelentés tartalmazza –, hogy a magyar kormányzati rendszer *intézményi szinten* megfelel az európai civilizációs polgári demokrácia átlagszintjének, de *tényleges gyakorlatában* nem. Az is felmerül, hogy a magyar kormányzás szinte minden *részletkérdésben* jogállaminak „látszik”, szinte minden részletkérdésben megalapozottan hivatkozik arra, hogy más uniós országban a Magyarországon alkalmazott megoldásokat szintén alkalmazzák, de *összességében a kép már más*, jogállamiság-ellenes (főleg Scheppele asszony hangoztatja az irodalomban). Szerintem a jogállamiság Magyarországon fennáll, csak más módon, mint Nyugaton. A jogállamisági hibák zöme nem a government típusú magyar kormányzati rendszer alap-elemeiből következik, hanem a túlzásaiból, amelyeket szerintem is korrigálni kellene. Egyébként a magyar kormány mind a luxembourgi uniós bíróság, mind a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság valamennyi ítéletének eleget tett, az emberi jogi sérelmekért indult nemzetközi bírósági eljárások számát tekintve pedig semmiképpen nem vagyunk élenjárók Európában.

3. És mit hoz a már elkezdődött jövő? Kis futurologiai kísérlet

A 2018-as választások után gyorsan megalakult negyedik Orbán-kormány ugyancsak villámgyorsan folytatta a – választási kampány miatt 2017 végén, 2018 elején némileg lelassult – kormányzást. A kormányzat felvetéséből, a nyáron meghozott törvényekből, valamint a miniszterelnök beszédéből már lehet bizonyos mértékben következtetni a jövő alternatíváira.

3.1. A IV. fejezet végén volt szó arról, hogy Orbán Viktor jelentősen átalakította a kormány szerkezetét. A 2018. évi V. törvény 10 minisztériumot sorol fel, abból kettő a miniszterelnök saját apparátusa, amely apparátus

kiegészül a miniszterelnök irányítása alatt álló közigazgatási államtitkár vezette kormányirodával és a tárca nélküli miniszterelnök-helyettes egyházi és nemzetiségi ügyek államtitkárságával kiegészített apparátusával. Az 1/2018. (V. 22.) ME-rendelet még két tárcavezető minisztert is kijelöl miniszterelnök-helyettesként (az általános helyettes a tárca nélküli miniszter). A kormány tagjainak feladat- és hatáskörét a 94/2018. (V. 22.) Kormányrendelet szabályozza. Orbán Viktor négy részre osztotta a korábbi gigantikus méretű Miniszterelnökséget, és *egyértelművé tette saját kormányvezetői szerepét*.

A kormányrendelet jelentősen bővíti a miniszterelnök hatáskörét. A kormányrendelet 2–3. §-a szerint a miniszterelnök a) határozza meg a kormány általános politikáját és irányítja annak végrehajtását, b) meghatározza a kormány testületi működésének irányait, összehívja és vezeti a kormányt (érdekes, a szöveg nem a kormányülés vezetéséről szól, általánosabb). Ez eddig is így volt. Ugyanakkor újdonság, hogy c) a miniszterelnök közvetlenül irányítja a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a miniszterelnök kabinetfőnöke, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tevékenységét és d) meghatározza, koordinálja a miniszterek tevékenységét, amelyek tekintetében iránymutatást adhat a miniszterek részére „tevékenységük végzésével kapcsolatban”. A megfogalmazásból kitűnik: a *kormányban kétfajta miniszter van*, a többség „szakminiszter”, akik részére a miniszterelnök csak iránymutatást ad, két miniszter azonban közvetlenül a miniszterelnök irányítása alatt áll (Gulyás Gergely és Rogán Antal). A 3. § pedig felsorolja azokat az ügyeket, amelyekben a miniszterelnök kizárólagosan jogosult a kormány részére előterjesztéseket tenni, pl. a kormány törvényalkotási programjára és jogalkotási munkatervére vonatkozóan.

A kormányrendelet 4–6. §-a a miniszterelnök kormányzati igazgatási, a 7–13. §-a a miniszterelnök politikai munkaszervezetéről, a 14–30. §-a a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatásköréről rendelkezik. A közigazgatási államtitkár által vezetett *Miniszterelnöki Kormányiroda* új szervezeti egység, láthatóan a cél a kormányzati döntések jobb előkészítése, megalapozása – sok dolog visszaköszön az első Orbán-kormány idejéből, pl. a referatúrák. Feltehetően a cél a közigazgatási államtitkári értekezlet „rehabilitációja”, valamint a miniszterelnök jobb információkhoz juttatása (hírszerzés), illetve a kormány és az Országgyűlés kapcsolatrendszerének hatékonyabbá tétele. A miniszterelnök politikai munkaszervezetének minisztériumi, illetve a kabinetfőnök miniszteri jogállásba juttatása már a harmadik Orbán-kormány idején megtörtént. A kabinetirodának *két alapfeladata van*: általános politikai koordináció és a kormányzati kommunikáció irányítása. (Orbán szerint „összekötő” a kormány és az emberek között.) Ehhez – az én

³⁷ A jogtudomány szabadságát és a magyar jogászság jogállamiság iránti elkötelezettségét jól mutatva 2018 nyarán két hatalmas – nem egészen a kormányzati álláspontot tükröző – emberi jogi munka is megjelent, nevezetesen tudományos jelleggel a Lamm Vanda által szerkesztett *Emberi jogi enciklopédia* (HVG-ORAC, Budapest, 2018), illetve inkább tankönyvi jelleggel, Sólyom László előszavával ellátva az *Emberi jogok* c. kötet (Osiris, Budapest, 2018), Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila szerkesztésében, amelyben Paczolai Péter, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke is írt, aki a kormány jelölése alapján került az Európai Emberi Jogi Bíróságba.

információs szintemen nehezen érthető – három szakpolitikai feladatot is hozzákapcsoltak: a turizmust, a vendéglátást, valamint az elektronikus közigazgatás fejlesztését (ez utóbbi szerintem egyértelműen a Miniszterelnökség közigazgatási feladataihoz tartozna, de a kormányrendelet az e-közigazgatást a belügyminiszter hatáskörénél is felsorolja).

A Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat-, illetve hatásköre a korábbihoz képest csökkent, de így is igen széles körű. Két súlypontja az európai uniós ügyek koordinációja, illetve a közigazgatás-fejlesztés, ehhez mellékfeladatok járulnak, így az anyakönyvi és állampolgársági ügyek, az építésügy, a településfejlesztés, területrendészet és területrendezés (szerintem ez utóbbiak inkább a Belügyminisztériumhoz telepítendő feladatok lennének), illetve a kulturális örökség- (műemlék-) védelem (ez pedig inkább az Emmihez tartozhat). Nagyon lényeges, hogy a Miniszterelnökségen koncentrálódik a stratégiai kormányzás – a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti a stratégiai kormánykabinetet, amelyhez érdekes módon hozzákapcsolták a családpolitikát. A közigazgatás-fejlesztés körében különleges jelentőséget kapott – nyilván a következő önkormányzati választásokra is tekintettel – a területi kormányzás, a területi-települési önkormányzatok formálisan törvényességi, de szerintem ennél jóval szélesebb felügyelete, a megyei kormány megbízottak irányítása, Budapest és agglomerációja fejlesztése. (Bizonyos mértékben ellentmondásos, hogy a helyi önkormányzatokat a kormányrendelet a közterület felügyeletével együtt a belügyminiszternél is felsorolja a településüzemeltetéssel – pl. kéményseprők – együtt.) Lényeges, hogy a társadalmi és a civil kapcsolatok fejlesztése nem került az ún. nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes hatáskörébe (31–38. §), hanem a Miniszterelnökségnél maradt (nem nagyon értem, hogy az ún. társadalmi párbeszéd – így általánosan – hogyan kerül a pénzügyminiszter hatáskörébe is), továbbá hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítja a kormánybiztosok munkáját (a miniszterelnöki megbízottak munkáját nem, azt a miniszterelnök saját maga látja el). Érdekesség, hogy a közszolgálati életpálya kidolgozásáért nem a Miniszterelnökséget vezető miniszter felel (a Belügyminisztériumhoz tartozik). Orbán Viktor Gulyás Gergelyt a kormány villámhátróójának nevezte, aki a magas műveltségi színvonala alapján credményesen képviselheti a kormányt a különböző belső társadalmi és nemzetközi vitákban.

A belügyminiszter a kormány alapvető tagja, nemzetbiztonságért felelős miniszterelnök-helyettes. A BM rendészeti feladatköre szinte teljessé vált, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a belügyminiszter irányítása alatt állnak, a határrendészettel és a terrorizmus megelőzésével együtt. Széles körű a BM „polgári-civil” tevékenysége is: itt maradt a vízügy, a közlekedésrendészet, valamint a közfoglalkoztatás.

A pénzügyminiszter hatásköre a klasszikus fiskális hatáskör (államháztartás, adópolitika, számvitel, tőkepiac, bank, illetve biztosítás). Ugyanakkor a pénzügyminiszter a miniszterelnök gazdaságpolitikáért felelős helyetteseként felel a gazdaságpolitikáért, ideértve a foglalkoztatáspolitikát és a lakáspolitikát is (ez utóbbi szerintem inkább a BM-hez tartozhatna). Mindez arra mutat, hogy inkább csak elnevezésváltozás történt: az elnevezés hagyományosan „pénzügy”, de tulajdonképp a korábbi nemzetgazdasági feladatkör jó része megmaradt. A pénzügyminiszter mint miniszterelnök-helyettes vezeti a Gazdasági Kabinetet.

Az új elnevezést kapott agrárminisztériumhoz visszakerült az ún. agrár-vidékfejlesztés, és változatlanul belső szakállamtitkárságot képez a környezet- és természetvédelem. A földügy tekintetében érdekes, hogy a külföldiek ingatlan-szerzésére vonatkozó jogalkotás a Miniszterelnökségnél maradt, miközben a teljes ingatlan-nyilvántartás az agrártárcához tartozik. Az erdő-, hal- és vadgazdálkodás mellett az élelmiszeripar irányítása is változatlanul az agrártárcáé.

Az emberi erőforrások miniszterének hatáskörét – a kormány megerősített stratégiai célkitűzéséhez igazodva – a kormányrendelet a családpolitikával kezdi, ezt követi az egészségügy és az egészségbiztosítás (sajátos módon fordított sorrendben), majd a gyermek- és ifjúságpolitika, illetve a kábítószerügyi koordináció, az oktatás, a kultúra, a sportpolitika (bár a sportlétesítmény-fejlesztés jó része a miniszterelnökségi államtitkárhoz tartozik), a kultúra, valamint a szociális és nyugdíjpolitika, illetve a társadalmi felzárkóztatás, ez utóbbi tekintetében az ún. humánminiszter a kormány nemzetpolitikáért felelős tagja (ez tehát nem tartozik az általános nemzetpolitikával foglalkozó miniszterelnök-helyetteshez).

A honvédelmi miniszter feladatköre nem változott, ezt a kormányrendelet mindössze két paragrafusban szabályozza, pedig jelentős haderőfejlesztést kíván végrehajtani a kormány.

Az igazságügyi miniszter hatáskörét és felelősségét a kormányrendelet kiterjeszti a teljes igazságügyre, bár természetesen az igazságügy több területe nem a kormányhoz, hanem más igazságszolgáltatási szervekhez tartozik (bíráóság, ügyészség). Az igazságügyi miniszter elsődlegesen a kormány jogpolitikájáért, a jogalkotás alkotmányosságaért, a jogalkotás minőségéért felel. Külön kiemeli a kormányrendelet az *áldozatsegítést* és a kárpótlást is (bár ez utóbbi lényegében már lefutott). Nagyon lényeges az igazságügyi miniszternek az Európai Unió jogával való harmonizációs feladatköre, amelyet a Miniszterelnökséggel, illetve a külügyi tárcával összehangoltan lát el, az igazságügyi miniszter képviseli a magyar államot a különböző nemzetközi bírósági fórumokon folyó eljárásokban.

Az *innovációs és a technológiával foglalkozó miniszter* – ez a minisztérium újdonság a miniszteri rendszerben, de láthatóan erősen a korábbi fejlesztési tárca hatáskörét látja el – felel az iparért, az energiapolitikáért, a közlekedésért és a hírközlésért. Bizonyos mértékben homályos, illetve más tárcák hatáskörébe is tartozó kérdések is megjelennek itt, az elsőre példa a „belgazdaság” vagy a „gazdaságfejlesztés”, utóbbira az építésgazdaság, az informatika, a területfejlesztés, a vízközmű-szolgáltatás. Jelentős párhuzamosságot, illetve ütközést látok a Miniszterelnökség és az innovációs tárca hatáskörei között az európai uniós források felhasználása tekintetében is. Egyértelmű, hogy a kormányzati tudománypolitika, illetve a tudománypolitikai koordináció és a szakképzés, sőt a teljes felnőttképzés az Emmi helyett a technológiai tárcához került, valamint e tárca foglalkozik a *fogyasztóvédelemmel* is. A gazdaságfejlesztés keretében kell foglalkozni az új tárcának a mikro-, kis- és középvállalkozások fejlesztésével, valamint a gazdasági kamarákkal. A kormányhatározat szerint az innovációs miniszter – a Magyar Tudományos Akadémia elnökének „közreműködésével” (?) – kidolgozza a *kormányzati tudománypolitikát* és felel annak érvényesítéséért, a tudománypolitikai koordináció körében pedig – az oktatási miniszter „közreműködésével” (hogy a közreműködés mit jelent, nem világos) – finanszírozza a „kutatási, fejlesztési és innovációs ügyeket”. Látható, hogy a minisztérium hatáskörénél még sok a homály, emellett számos olyan területet soroltak ide – pl. a kereskedelem –, amely igazából nem tartozik a technológiafejlesztés körébe.

A külgazdasági és külügyminiszter felel a külgazdaságért és a külpolitikáért (ez a sorrend a kormány eddigi rangsorolásának fenntartását jelenti), és ide került a polgári hírszerzés irányítása is (hogy az ürktatás hogyan kerül ide, az számomra rejtély).

A minisztériumokat vezető miniszterek hatáskörének meghatározása után az eddigivel lényegében azonosan határozza meg a paksi atomerőmű fejlesztéséért felelős tárca nélküli miniszter, valamint a *kormány új tagjaként* a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter feladatát. Ez utóbbi miniszter alakítja ki a kormány vagyongazdálkodási politikáját, és – a más miniszterekhez utalt, eléggé nagy számú vállalat kivételével – ellátja a tulajdonosi teendőket az állami tulajdonú gazdasági társaságok felett. Ide kapcsolta még a kormányrendelet – nyilván mert e körben erős az állami tulajdon – a nemzeti közszolgáltatást, a postaügyet (ez inkább az innovációs tárcára tartozna), illetve a „nemzeti pénzügyi szolgáltatást”, valamint a szerencsejáték-szervezés felügyeletét (ez utóbbi kettő inkább a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozna). A pénzügyi szolgáltatásoknál lényegében a Magyar Fejlesztési Bank csoportot, illetve a takarékszövetkezeti integrációt

vitték a tárca nélküli miniszterhez – ennek oka nyilván az, hogy e nélkül a kormány egyetlen női tagjának hatásköre igen csekély lenne.

A kormányrendelet négy kabinetet állapított meg, a már említett Stratégiai és Családügyi, a Gazdasági, a Nemzetbiztonsági Kabinetet és a Nemzetpolitikai Kabinetet, amely utóbbit az általános miniszterelnök-helyettes vezeti. Úgy gondolom, hogy egy mindössze nyolc szakminisztériummal rendelkező kormánynál négy kabinet – mivel szép számmal kormánybizottságok is működnek – *felesleges*. Bőségesen elég lenne a Nemzetbiztonsági és a Gazdasági Kabinet, a stratégiai kormányzás pedig kabinet alakítása nélkül is a Miniszterelnökséget vezető miniszterhez tartozik, a családpolitika ide párosítása pedig szerintem felesleges. Végül szerintem a nemzetpolitika sem igényel döntéshozó, komplex feladatok megoldására hivatott kabinetet, de természetesen a kabinetek tekintetében a miniszterelnök diszkrecionálisan, saját belátása szerint dönt.

A kormányrendelet melléklete felsorolja a kormány egyes tagjai által irányított vagy felügyelt központi államigazgatási szerveket, az irányítás nyilván erősebb kötődést jelent, mint a felügyelet. A miniszterelnök irányítása alá közvetlenül csak a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal tartozik, a Miniszterelnökséget vezető miniszter pedig a Központi Statisztikai Hivatalt felügyeli. A kormányban történt átalakítások nyomán az 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat *jelentősen módosította a kormány ügyrendjét*.

Értékelve a kormánysszervezet 2018-as átalakítását, megállapítható, hogy a miniszterelnök növeli a szerepét a kormányzati irányításban – hogy erre felfokozott nemzetközi kötelezettségvállalása mellett mennyire lesz ideje és energiája, azt majd meglátjuk. (Fennáll annak a veszélye, hogy nőhet a hibaszázalék.) Az is látható – ezt a kormányiroda felállítása és a közigazgatási államtitkári értekezlet szerepének növelése, valamint a kormányügyrendben a kormányzati döntés-előkészítési folyamat szabályozottságának szorosabb felépítése egyértelműen mutatja –, hogy a közigazgatás szakmai színvonalát Orbán Viktor most már növelni kívánja. (Tehát mégiscsak szükség van több technokráciára, minőségre.) A miniszterek is zömmel elsődlegesen szakemberek, a politikai kontrollt a miniszterelnök általában a miniszterhelyettesi címmel felruházott parlamenti politikai államtitkárok útján biztosítja. Emellett jelentősen megnőtt a kormánybiztosok, illetve a miniszterelnöki megbízottak (meghatalmazottak) száma is (számos volt miniszter ilyen megbízásával látható, hogy az ellenzék részéről korrupcióval szóba hozottak többsége ebbe a csoportba került). Ebből logikusan következik – Gulyás Gergely és Tuzson Bence nyilatkozataiból is jól látszik –, hogy végre sor kerül a magyar központi közigazgatás modernizálására, mégpedig *jelentős*, de nem *fűnyírószerű létszámcsoökkentéssel* az elektronikus közigazgatás jegyében. Ez a szakmai

színvonal jelentős növelésével járhat. Természetesen – ezt már mondtuk – ha a kormányzat állandóan növeli az állami feladatok körét (egyelőre még mindig nem készült el egy munkaképes állami feladatkataszter), akkor a létszám az eddigi tapasztalatok szerint elég gyorsan visszanő. Mindenesetre ez a Lázár János által elindított államreform folytatása, remélhetőleg az eddiginél jóval több eredménnyel. Kérdéses, hogy a kormány működtetése mennyiben érzi meg Lázár János hiányát, aki akkor is dolgozott, amikor a többiek a focit nézték. Az is feltételezhető az eddigi adatok alapján, hogy az új kormányfelállás az eddigi kormányzás Achilles-sarkai kiküszöbölésére törekszik, azaz nyilvánvalóan előtérbe kerül az egészségügyi és oktatási feszültségek csökkentése is.

3.2. A *kormány* – bár több elemző azt hitte, így én is, hogy a választási kampány elmúltával a migránsozás szép halkan elfelejtődik, hiszen racionálisan semmi szükség nincs rá – *folytatta*, sőt még magasabb szintre emelte a *migránskérdést*, elfogadtatta ugyanis ezzel kapcsolatban a hetedik Alaptörvény-módosítást, illetve az ún. Stop Soros törvényt.

Az Alaptörvény XIV. cikke úgy módosult, hogy „Magyarországra *idegen népesség* (?) nem telepíthető be”. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által *egyedileg* elbírált kérelme alapján élhet. A módosítás nyilván a tömeges betelepülés-betelepítés ellen irányul, de az idegen népesség kifejezés elég nehezen értelmezhető, a nemzetközi menekültügyi egyezmények ilyen fogalmat nem ismernek. Az Alaptörvény-módosítás kimondja, hogy magyar állampolgár Magyarországról nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet.³⁸ Az Alaptörvény XIV. cikke biztosítja az üldözöttek, azaz a valódi menekültek számára a *menedékjogot*, de csak akkor, ha részükre sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet. Továbbá kimondja az Alaptörvény, hogy nem jogosult menedékjogra az, aki Magyarországra területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek (üldöztetés közvetlen veszélyének) nem volt kitéve (ún. biztonságos ország). Aligha kérdéses, hogy ez a rendelkezés jelentősen leszűkíti a Magyarországon

³⁸ Ilyen alapon Soros György – aki nem vesztette el magyar állampolgarságát – részt vehetett volna régi barátja, Demján Sándor temetésén. Ehelyett – ahogy a Demján család képviselőjében a temetés utáni gyászünnepségen elmondták – csak üzenetet küldött, hogy szívesen jött volna, de tekintettel arra, hogy Budapest utcáin tömegesen ki van plakátolva mint első számú közellenség, inkább nem jött. (Tisztelt *Figyelő*! Ha lehet, ne tessék engem is Soros-bérenként kiszervekésztetni, sosem kaptam róla – a kormányzóvivő úrral szemben – semmit, nem tanítottam a CEU-n. Bár van egy kis bibi: a Magyar Tudományos Akadémia képviselőjében volt vele úgy tízéves munkakapcsolatom 1980 és 1990 között. Ezt követően már nem találkoztam vele.)

menedékjogot élvezhető személyek körét – egyébként az Alaptörvény ezen rendelkezéseit a sarkalatos törvény tovább részletezi.

Az Alaptörvény-módosításhoz kapcsolódóan jelent meg a 2018. évi VI. törvény (kommunikációs néven a Stop Soros), amely a büntető törvénykönyvbe beemeli a *jogellenes bevándorlás elősegítése* című tényállást, valamint módosítja az államhatár védelméről szóló törvényt is, pl. a határbiztosítási távoltartás intézményével. A 2018. évi XLIII. törvény a Btk.-ba emellett beillesztette még a „jogellenesen átalakított személyszállítást végző jármű vezetését” is, ami nyilván összefügg az embercsempészettel.

Amíg a Stop Soros törvénycsomag lényegében az illegális migráció ellen irányul, addig a 2019-es állami költségvetés benyújtásával párhuzamosan (a költségvetésbe van „bújtatva” a Magyar Tudományos Akadémia jelentős meggyengítése is az új Innovációs és Technológiai Minisztérium javára) benyújtott *adó jogszabály*, a 2018. évi XLI. törvény 34. §-a a *bevándorlási különadót* már minden – tehát nem csak a jogellenes – bevándorlást segítő tevékenységre kiterjeszti (médiakampány, oktatásszervezés, hálózatépítő propaganda). A különadó alanya csak „szervezet” lehet (a törvény nem említi, hogy a szervezetnek jogi személynek kell lennie), de kiveszi az adóalanyi körből a politikai pártokat és a pártalapítványokat (előre látható, hogy pártalapítással fognak kibújni egyesek az adó alól, mindaddig, amíg a kormányzat nem vágja el ezt az utat is). Megjegyzendő, hogy a bevándorlási különadó eredetileg a Stop Soros törvénycsomagban volt, abból tették át, „bújtatták el” az adótörvény módosításának legvégén (egy kis trükközgetés, de elég átlátszó).

Nem nehéz megjósolni, hogy ezekkel a törvényekkel kapcsolatban bírói, alkotmánybírói, nemzetközi bírói eljárások fognak indulni, amelyek alkalmasak lesznek arra, hogy a kormány a migránsügyet – holott Magyarországra egy migráns sem kíván bevándorolni, legfeljebb átutazni, átgyalogolni – változatlanul a közpolitika középpontjában tartsa. Mindehhez hozzáteendő az a már említett tény, hogy az Alaptörvénybe beemelték a történeti alkotmányunkban foglalt magyar önazonosságot, és annak, valamint az ország keresztény kultúrájának védelmét minden állami szerv (tehát nem csak a kormány) alkotmányos kötelességévé tették. Hogy ez hogyan fog ténylegesen megvalósulni, vagy csak deklaráció szintjén marad, a jövőben fog eldőlni.

3.3. Az Alaptörvény-módosítás két alapjogot, illetve ezek egymáshoz való viszonyát is *átrendezte*, nevezetesen a *magán- és családi élet-otthon tisztelgésben tartását és a gyülekezési jogot*, mégpedig – erről említésszerűen már volt szó – az előző javára. A VI. cikk módosított szövege ugyanis kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

Az állam védelemben részesíti az otthon nyugalma. emellett az otthon védelmének a módosítás során összekapcsolták a *hajléktalanság* korlátozásával is – az Alaptörvény XXII. cikke ugyanis kimondja, hogy tilos az életvitelszerűen közterületen való tartózkodás – az állam, illetve az önkormányzatok pedig „törekcsenek” valamennyi hajléktalannak szállást biztosítani.

Az Alaptörvény-módosításon alapszik a 2018. évi LIII. törvény a magánélet fokozottabb védelméről, amely mintegy kiegészíti a polgári törvénykönyvet a *családi élet*, az *otthon*, valamint a *kapcsolattartás* tiszteletben tartásának követelményeivel, utóbbi körében kitérve például az internetes zaklatásra vagy a magánkommunikáció megfigyelésére. Úgy gondolom, hogy ez az irány elvileg helyes. A lényeg azonban a Ptk. 2:44. §-ának a módosításán van (a hasonló korábbi kísérlet az Alkotmánybíróságon elbukott): nevezetesen, hogy „a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a *közéleti szereplők* személyiségi jogainak védelmét csak szükséges és arányos mértékben és az emberi méltóságuk sérelme nélkül korlátozhatja”. Ez eddig is így volt a bírói gyakorlatban. A lényeg és a túlzás most jön: a) a közügyek szabad vitatása nem járhat a közéleti szereplő magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével, b) a közéleti szereplőt a közügyek vitatásán *kívül* a nem közéleti szereplőkkel azonos védelem illeti meg, c) közügynek pedig nem minősül a magán- vagy családi életével kapcsolatos adat. Ez az utóbbi rendelkezés – persze a törvényi rendelkezések hatása nagymértékben a több év alatt kialakuló bírói gyakorlat függvénye lesz – nyilván jelentős akadály lehet például az ún. tényfeltáró-oknyomozó újságírásnak.

A 2018. évi LV. törvény pedig a *gyülekezés szabadságát* szabályozta újra – aligha vitatható, hogy ennek már ideje volt, hiszen az eddig hatályos gyülekezési törvény 1989-ben keletkezett. A törvény egyben módosította a Btk., illetve a szabálysértési törvény gyülekezési joggal kapcsolatos rendelkezéseit (Btk. 217. § – egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése). A törvény számos, eddig hiányzó rendelkezést tartalmaz, pl. az egymással versengő rendezvények kérdését, és nem vitásan – sokban megalapozottan – növelte a rendőrség lehetőségeit a gyűlésszervezés, illetve a gyűlés megtiltása-felosztatása tekintetében (pl. a nemzetiszocialista, illetve kommunista rendszerek áldozatainak védelmében). Növekednek a *szankcionálási lehetőségek* is, pl. kártérítési felelősség, közigazgatási bírság. A rendőri intézkedést bíróságnál közigazgatási perben lehet megtámadni.

Véleményem szerint ez az alapjogi szabályozás – főleg a gyülekezési joggal összefüggésben – a korábbinál modernebb, és fő vonalában nem korlátoz szabadságjogokat, ugyanakkor – ez a kormányzás általános vonásaiból is következik – szokás szerint túlhajtásokat is tartalmaz, pl. a közszereplők védelmének

(ezek a túlhajtások azonban feltehetően e törvények alkotmánybírói felülvizsgálata során korrigálhatók lesznek). Egy azonban kétségtelen, hogy míg eddig a magánélet tiszteletben tartása, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a gyülekezési jog, tehát két ellenkező irányú alapjog ütközésénél az 1990–2010 közti alkotmánybírói gyakorlatban az utóbbit részesítette előnyben, most a *kollúziót a magánélet védelmére javára oldották fel*. A kollúzió alkotmányos feloldását egyébként az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.), illetve 14/2016. (VII. 18.) határozatával sürgette, e téren mulasztásos alkotmányozást állapítva meg. A kormány ennek a felhívásnak eleget tett, de a magánszféra és különösen a közéleti szereplők magánszférája védelmének erősítése jegyében.

A magánélet védelméhez kapcsolódik a Btk.-ban a *zaklatás* minősített esetei súlyosabb büntethetőségének megteremtése (2018. évi XLIII. törvény), illetve az *üzleti titok* jóval szélesebb körű védelmét megteremtő 2018. évi LIV. törvény, amely mintegy – bár jórészt polgári jogi anyagi és eljárási szabályokat tartalmaz – a Ptk. és a Pp. mellett működik (a Ptk.-t csak a fogalomhasználat tekintetében módosítja), emellett – ez aligha jogállami módszer – salátatörvényként számos, az üzleti titokkal semmiképp sem összefüggő törvényt is módosít, így az alig egy évvel ezelőtt módosított választottbírói törvényt is. Az új törvény az üzleti titkot elválasztja a magántitoktól, vagyoni értékű jognak minősíti, és védelmét alapvetően a szellemi alkotások jogába sorolja.

Az életvitelszerű közterületi tartózkodás (hajléktalanság) szabályai megsértésének szankciói alapvetően a *szabálysértési törvénybe* kerültek be. A szankciók legenyhébb változata a figyelmeztetés, szabálysértési őrizet, közérdekű munka, valamint végső soron *elzárás* szabható ki. A közérdekű munka, illetve elzárás büntetést csak bíróság szabhatja ki, és e tárgyban is kétfokozatú bírósági eljárásnak van helye. E körben is az a véleményem, hogy a rend és a közbiztonság érdekében az életvitelszerű közterületen való tartózkodás korlátozása helyes, de vitatható a kérdés részlegesen kriminális kérdésként való kezelése, bár az is kétségtelen, hogy a 2018. évi XLIV. törvény igyekszik humanitárius intézkedéseket is beépíteni az ezzel kapcsolatos szabálysértési eljárásba, és a kormány, illetve a Fővárosi Önkormányzat jelentősen bővítette-fejlesztette a hajléktalanszálló-hálózatot.

Végül az Alaptörvény-módosítás – és erről már más helyütt részletesebben is szó volt – iránymutatást ad a bírósági jogszabály-értelmezésre, illetve önállóítja a közigazgatási bíráskodást a „rendes” bírósági szervezettől.³⁹

³⁹ Az Alaptörvény hetedik módosításának indoklását lásd Salgó László Péter: Az Alaptörvény hetedik módosításának jogpolitikai háttere a jogszabály-előkészítő szemével. *Fontes Iuris*, 2018/3.

3.4. Az előzőekben ismertetett új törvények meglehetősen azt mutatják, hogy a negyedik Orbán-kormány tulajdonképpen *befejezni* kívánja azt, amit a harmadik Orbán-kormány alapvetően a kétharmad ciklusközi elvesztése miatt nem tudott megvalósítani (újra dübörög a kétharmad). A kérdés csak az, hogy hogyan tovább. Nyilván *két lehetőség* van: folytatni, sőt elmélyíteni, fokozni a kormányzás radikalizmusát, avagy konszolidálni, és a „régí vágású” kereszténydemokrata kormányzáshoz visszatérni. Más szóval változatlanul government típusú kormányzást folytatni, de túlzások, túlhajtások, szélsőségek nélkül.

Orbán Viktor választási győzelme utáni beszédéből elvileg *mindkét variációra* vannak utalások – a miniszterelnöki eskütelkor mondott beszéd konszolidált, a Tusványoson mondott beszéd (ahogy általában ezen az erdélyi fesztiválon) erősen radikális. De hasonló a helyzet más vezető politikusoknál is. Kövér László augusztus 20-i, Echo TV-ben adott interjúja harcias, Áder János viszont az európai civilizációhoz kötöttségről szóló nyugalmas sugalló beszédében. A radikalizálódás felé mutat a zömmel baloldaltól indult és Erdélyből Magyarországra jött „új török” csoport kritikájának felerősödése az olyan, az Orbán-kormányzatban eddig jelentős szerepet vállalókkal szemben, akik nem csak a kormány ideológiáját-kultúrpolitikáját támogató művészek-írók-tudósok munkáját honorálják, egészen Andy Vajnáától, Káel Csabától és Baán Lászlótól kiindulva Pröhle Gergelyig, Ókovács Szilveszterig és Ablonczy Balázsig. Ez a csoport a kormánypárti médiumokban betöltött szerepét felhasználva bírálja az említett vezető pozícióban lévőket, lényegében azt mondván, hogy a kormányhoz való hűség az elsődleges, és ha politikailag az ún. jobboldal abszolút fölényben van, úgy ennek kell érvényesülnie az irodalom, a művészet és a tudomány körében is, ahol szerintük – annak ellenére, hogy szinte minden állami-társadalmi pozícióban az Orbán-kormányzat által kinevezettek vannak – még mindig liberális, illetve baloldali szemlélet uralkodik. A másik oldalról viszont – lásd például Pálincás Józsefet és L. Simon Lászlót – helyesen hangsúlyozzák, hogy a választási győzelem a kormányzásra jogosít fel, és nem a művészetben vagy a tudományban való egyeduralkodásra. A valós értéket, és nem a „szellemi közepszert” kell támogatni, és majd nyolcéves kormányzás után a nemzeti-keresztény arculat kultúrából való kirekesztéséről beszélni (pl., hogy vállalatok állítólag azért húznak ki rendezvényeiken előadókat, mert jobboldaliak) és átfogó őrségváltást követelni azért enyhén szólva furcsa. A kettősség tehát, azaz a radikalizmus kontra mérsékletesség a kultúra területén is megnyilvánul, és a vita kimenetelét a miniszterelnök állásfoglalása nyilván döntően befolyásolni fogja (Orbán Tusványoson kulturális szemléletváltozás szükségességéről is beszélt).

Orbán Viktor a miniszterelnöki eskütel alkalmával elmondott beszédében jelentős gesztust tett az ellenzék felé, mivel „A haza nem lehet ellenzékben” régi jelszót rájuk is kiterjesztette, és kinyilvánította, hogy nem a kétharmad, hanem az egész Magyarország miniszterelnökeként „*a lovagiasság szabályai*” szerint fog kormányozni, és még a politikai váltógazdaság elvi lehetőségére is utalt a 2030-ig történő stratégiai tervezéssel kapcsolatban. Említette ugyan, hogy a liberális demokrácia korszaka véget ért, ugyanakkor leszögezte, hogy kormánya a „lehető” legnagyobb szabadságot kívánja az embereknek biztosítani. Eddigi általános irányvonalának megfelelően elutasította a multikulturalizmust, a PC-t, a nyílt társadalom eszméjét és azt a felfogást, hogy a migrációt emberi jogként kívánják elfogadni, tehát azt az álláspontot, hogy mindenkinek joga van ott élni, ahol akar. A kormányzást szolgálatnak minősítette, és megkülönböztette egymástól az önbizalmat és az önelégültséget. Úgy gondolom, hogy *ez a beszéd tartalmában valóban kereszténydemokrata*. Azonban itt már Orbán Viktor a néhány nappal korábban használt, „régí vágású”, Adenauer–Schuman-féle kereszténydemokrácia helyett már „21. századi kereszténydemokráciáról” beszélt, és egyértelműen leszögezte, hogy a „nemzetet szolgáljuk, de helyünk Európában van, sőt mi vagyunk Európa jövője”.

A tusványosi beszéd, amelyre nem sokkal az előbb idézett beszéd után került sor, sokkal *harciasabb* volt, ebben Orbán népvézérként, szabadságharcosként jelent meg. Ennek felvezetését „iránytűként” Tőkés Lászlónak a román kormányt, sőt a román államfőt keményen támadó beszéde szolgáltatta. Ebben a beszédben a miniszterelnök abból indult ki, hogy miután az új politikai rendszer, a nemzeti keresztény politikai rendszer stabilizálása sikerült, a 2018-as választási siker felhatalmazza a kormányt egy politikai rendnél jóval szélesebb *új korszak* kiépítésére, amely egy más típusú szellemi, *kulturális közeget* teremti, és azt mondta, hogy „*szeptembertől nagy változások előtt állunk*”. Itt jelentette be, hogy 2030-ra Magyarország az unió legjobb öt országa közé fog tartozni, és most már Magyarország újjáépítése után a Kárpát-medence újjáépítése a feladat, ezt követi egész Közép-Európa újjáépítése. Ezzel kapcsolatban öt tézist fogalmazott meg: a) keresztény kultúra védelme, a multikulturalizmus elutasítása, b) hagyományos családmódel fenntartása, c) minden országnak joga van stratégiai gazdasági ágazatait megvédeni, d) minden országnak joga van megvédeni a határait és elutasítani a bevándorlást, e) az unióban ragaszkodni kell az egy nemzet, egy szavazat elvhez.

Ezt követően a miniszterelnök igen széles körű nemzetközi külpolitikai értékelést végzett az Egyesült Államok, Oroszország, Kína, Törökország, Izrael, Egyiptom vonatkozásában. Levonta azt az általános következtetést, hogy „*nem*

élhetünk tovább úgy, ahogy eddig éltünk”. Szerinte az európai civilizáció válságban van, mert megtagadta a keresztény alapokat, gyökereit, és ehelyett jelenleg a nyílt társadalom Európája épül. Európa vezetői „alkalmatlanok”, az európai elit csődöt mondott, és ennek a *csődnek a szimbóluma az Európai Bizottság*. Az Európai Bizottság Közép-Európa ellen dolgozik, sőt „egy európai szocializmus felépítésén fáradozik” (?). A liberális demokrácia pedig átfejlődött „*liberális nem demokráciává*”, „Nyugaton az a helyzet, hogy liberalizmus van, demokrácia meg nincsen”, „Nyugat-Európában általánossá vált a szólásszabadság korlátozása és a cenzúra” (?). Ezért koncentrálni kell a 2019-es tavaszi európai parlamenti választásokra, ahol le lehet váltani az eddigi európai elitet, és meg lehet őrizni a keresztény és nemzeti tradíciót, meg lehet állítani a bevándorlást. A kereszténydemokrácia pedig nem lehet liberális, a „*kereszténydemokrácia per definitionem nem liberális*, ha úgy tetszik, illiberális.” „A liberális demokrácia a multikulti mellett áll, a kereszténydemokrácia pedig elsőbbséget ad a keresztény kultúrának, amely egy illiberális gondolat. A liberális demokrácia bevándorlás-párti, a kereszténydemokrácia bevándorlásellenes, ami szerinte echte (de szép magyar szó – S. T.) illiberális gondolat. És a liberális demokrácia a *variálható családmodellek* (?) pártján, a kereszténydemokrácia pedig a keresztény családmodell alapján áll, ami szintén egy illiberális gondolat. Orbán szerint búcsút kell mondanunk a 68-as elitnek, mi jövőnk, „kilencvenesek”. „Az antikomunista, keresztény elkötelezettségű, nemzeti érzelmű nemzedék következik most az európai politikában. Harminc éve még azt gondoltuk, hogy Európa a jövőnk, ma pedig azt gondoljuk, mi vagyunk Európa jövője.”

Úgy gondolom, hogy a tusványosi beszéd *súlyos aránytévészést* tartalmaz. Mindenekelőtt a *mai európai elit zömmel kereszténydemokrata elit*, az európai országok jó részében kereszténydemokrata vezetésű kormány van. Az európai kereszténydemokráciák nem állnak a multikulturalizmus elsőbbsége alapján, hanem épphogy a *keresztény eszmét* képviselik (keresztek kitűzése nélkül is). Ugyanez a helyzet a *nemzeti érzéssel*. A kereszténydemokrata európai kormányok nemzeti eszmén alapulnak, függetlenül attól, hogy az európai együttműködés intézményrendszerén keresztül kívánják érvényesíteni nemzeti érdekeiket. Semmilyen európai kereszténydemokrata nem áll a „variálható családmodell” mellett, legfeljebb nagyobb toleranciát tanúsít a hagyományos családmódtól eltérő, egyébként a nyugati társadalomban is szélső kivételt képező életmódok iránt. Elég nyilvánvaló, hogy a korlátlan és illegális bevándorlást *semmilyen európai kereszténydemokrata kormány nem támogatja*, legfeljebb csak nagyobb affinitást tanúsít a humanitárius szempontok iránt (egyébként a szociáldemokrata vagy liberális kormányok is). A kereszténydemokrata pártok mások, mint a liberális pártok, de ettől függetlenül a *kereszténydemokrácia*,

általában a kereszténység liberális eszméjén alapszik, az alapvető emberi jogok a kereszténységből erednek. Az 1968-ra való utalás egyébként sem nagyon érthető – egyik európai kormányban sincsenek benne az 1968-as lázadók.⁴⁰ A mai európai vezetők zömmel csak kicsit idősebbek vagy éppen abba a nemzedékbe tartoznak (ha nem fiatalabbak, mint például az osztrák kancellár), amelybe Orbánék. Mivel Nyugaton nem volt rendszerváltozás 1990-ben, a nyugati kereszténydemokráciák nem lehetnek 90-esek. (Egyébként sem helyes a kormányzást általában – függetlenül attól, hogy jelenleg Magyarországon generációs kormányzás van – generációs kérdésként kezelni.)

Egy azonban biztos, hogy ez a beszéd inkább az eddigi radikális kormányzás folytatását sejteti. Tudniillik Orbán beszédében kulturális korszakváltásról is beszélt, mégpedig kifejezetten utalva a *Magyar Idők* által kirobbantott kulturális vitára („kulturharc buborékban”). Míg a 2014-es tusványosi beszédet Tellér Gyula cikke alapozta meg, a 2018-as beszédben sajnos Békés Márton egyes gondolatai bukkannak fel.

3.5. Ha most a papírformából indulunk ki, nevezetesen hogy fennmarad a 2022-es választásokig, sőt esetleg tovább, akár a 2030-as évekig is az Orbán Viktor nevével fémjelzett government típusú kormányzás (természetesen – számos véleménnyel szemben – úgy gondolom, hogy a választásokon ez a rendszer adott belső és nemzetközi feltételek bekövetkezte esetén elvileg leváltható, és rendkívüli események is közbejöhethetnek), akkor lényegében két út áll a kormányzás előtt: a *radikalizmus folytatása* mind nemzetközi, mind belpolitikai vonalon, avagy a szélsőségek lefaragásával valóban egy *igazi kereszténydemokrata kormányzás*. Magam részéről én az utóbbiban reménykedem.

Sokak szerint ez a remény illúzió, a Fidesz képtelen lesz, de nem is akarja a robogó vonatát békés üzemmódba átállítani (Csaba László szerint ez a kormányzás az olyan autóhoz hasonlítható, amelyben nincs fék), amely most már régen a „Ha nincs baj, akkor majd csinálunk” örökbecsű mondásra emlékeztet. Többen állítják, hogy a konszolidálatlanságot nem lehet konszolidálni, például Síklaky István szerint nem szelídíthető felvilágosult abszolutizmusra. Ismert

⁴⁰ Számomra érthetetlen a Fidesz kormányzat negatív hozzáállása 1968-ban, hiszen a nyugati lázadások miatt Orbánék is így látták 1988–90-ben a prágai tavaszt és elfogták a magyar új gazdasági mechanizmus bevezetésének éve is volt – így aligha negatív év a 20. század történelmében, függetlenül attól, hogy a 60-as évek második fele valóban a neomarxista baloldali társadalomtudományi irodalom kifejlődésével járt. Két személyes mozzanat. Ezt az irodalmat én is a 70-es évek elején, Kis János, Bence György és Márkus György híres szamizdatjából, az ún. Anti-Tökeből ismertem meg. Ami pedig a 68-as szellem végét illeti, ezt távoli rokonom, Nicolas Sarkozy de Bocsa már 2007-ben, tíz évvel Orbán előtt bejelentette. Az MTA Filozófiai, illetve Jogtudományi Intézete – ugye milyen disznóság? – nyilván közpénzből konferenciákat rendezett 1968-ról, nagy érdeklődés mellett.

mondás, hogy Magyarország a szabadságharcosok földje, mindig harcolni kell. Úgy gondolom, hogy ennek a fordítottja az igaz – úgy ötven-száz évenkénti fellobbanások mellett a magyarság sokkal jobban vonzódik a kiegyensúlyozott, nyugodt, békés élethez, általában le akar térni a hadiösvényről. Mit ír *Az idők jelei II.*-ben a keresztény értelmiség: „Az emberek nyugodt, kiegyensúlyozott, kiszámítható és konszolidált környezetben érzik jól magukat. Ahol a jogszabályi környezet stabil, a verseny nyílt... Érthető, ha gazdasági vagy politikai krízis idején a politika rendkívüli eszközökkel folyik, de *kíváncsok*, hogy a forradalmi törvényhozás és a kormányzás a lehető legrövidebb idő alatt visszatérjen korábbi medrébe... A forradalmi idők után a közéleti cselekvőknek mérsékletességet kell tanúsítaniuk, és engedniük kell a mindenki által vágyott konszolidálást.” Eddig az idézet. Úgy gondolom, hogy a nagy rohanás a 20-as évek közepére kifulladásra, az eddigi félpolgárok pedig idősebbükkel valódi polgárokká válhatnak. Az állam túlterhelése is bizonyos idő után már nem lesz fenntartható. Ezért szerintem elvileg mód nyílt – esetleg a kormányzati ciklus elején felerősödő radikalizmus után is, a ciklus végére – egy nyugodtabb, kiegyensúlyozottabb, kevésbé érzelmvezérelt, governance típusú, kereszténydemokrata szemléletű kormányzásra. Szerintem ugyanis egy kiegyensúlyozott, mérsékelt konzervatív, jobbközép kereszténydemokrata kormányzás felelne meg a magyar lakosság többsége igényeinek.

Sok függ egyébként a világgazdasági, illetve világpolitikai fejleményektől is – elég sok e téren a bizonytalanság, a kiszámíthatatlanság (lőporos hordón ülünk). Kérdéses, hogy a nagyon nyílt és elsősorban Nyugatra irányuló külkereskedelemtől függő magyar gazdaságra hogyan hat majd egy újabb – lassan időszerű, bár a 2008-ashoz képest feltehetően kisebb – válság és ennek következtében a magyar gazdasági növekedés csökkenése hogyan érinti a lakosságot, amely eddig gazdasági helyzetének átlagos javulását erősebbnek vélte a társadalmi közérzet állandó összeütközések miatti romlásánál (és nem nagyon szereti a hirtelen meggazdagodottakat, a csókosokat sem). Nagy kérdés, hogyan alakulnak az erőviszonyok az Európai Unióban, a hagyományos polgári pártok meg tudják-e tartani fölényüket a következő európai parlamenti választásokon, avagy a Néppárton belül a radikálisok kerülnek előtérbe. A Néppárt szerepe, illetve a Néppárti koalíció szerepe az Európai Parlamentben, esetleg Orbán Viktor jelentős befolyásával.

Úgy gondolom, hogy a klasszikus nyugat-európai jóléti állam, politikai-gazdasági-társadalmi modell ugyan válságba került, de ebből a válságból képes lesz megerősödve kikérülni, vagy ahogy Tölgyessy Péter mondja: „A tapasztalatok szerint a versenyen alapuló kapitalizmus és a joguralom rendjén nyugvó politikai váltógazdaság minden más berendezkedés innovatív erejét

felülmúlja” („Európai trendcsináló”, *Figyelő*, 2015, 51–52.) Kérdés az is, hogy az egyébként adópolitikájával az amerikai nagytőke támogatását – sajátos megnyilvánulásai és kormányzati módszerei ellenére – egyelőre még élvező Donald Trump képes lesz-e 2020-ra második elnöki ciklusra. A kérdést eldöntheti Orbán Viktor két lelke közti harca is. (Ahogy Kádár Jánosnak is két lelke volt: munkásmozgalmi és reformpárti.) Nevezetesen az állandósult harcvágy kontra a reálpolitikusi felismerés. A szabadságharcot jelenleg, sőt középtávon is alighanem csak Orbán Viktor állíthatja le. Orbán pedig – mivel a változtatások mestere (lásd 1994-et) – képes is erre. Folytassa, Orbán sporttárs, csak nix ugribugri.

Tudniillik szerintem Nyugat-Európa erősebben liberális, a governance elvei szerint kormányzó többségi erővel is létrehozható – a magyar érdekeket is kielégítő – *kompromisszum*. Az egyik oldalról nekünk meg kell szüntetnünk a radikális túlhajtásokat, a jogállami eszme politikai okokból történő megsértését. A másik oldalról az unió központi szerveinek, illetve a magállamoknak tudomásul kell venniük, hogy Kelet-Közép-Európa negyven év szocializmusa után a polgári társadalomba visszajutott államai – így Magyarország is – nem tudják sikerrel lemásolni a Nyugaton évszázadok során kialakult demokratikus mintákat. Ezekben az országokban – már a gazdasági felzárkózás érdekében is – erősebb a gazdasági-civil életbe való állami beavatkozás, a jogállamiság és az alapjogok ehhez igazítottan tudnak érvényesülni. A szovjet függésből kiszabadulva Magyarországon, Lengyelországban stb. a nemzeti identitás, a nemzeti szuverenitás, a nemzeti kulturális tradíciók jóval nagyobb értéket képeznek, mint az olyan országokban, amelyek a második világháború után szabadon fejlődhettek, kiépíthették polgári demokratikus jóléti államukat. Az Európai Néppárt és vezetője, Manfred Weber 2018 késő őszi nyilatkozatai jelzik, hogy ennek megértése érik az Európai Unió vezetőiben. Ez pedig esélyt ad számunkra a magyar érdekeknek is megfelelő kiegyezésre. Ehhez persze a konfliktuskereső beszólások, a durva „Brüsszel-ellenes” propaganda megszüntetésére is szükség van.

Meglátjuk. Részemről – Déry Tibor nyomán szabadon – ítélet változatlanul nincs. Remélhetőleg nem válik be Lázár János Cassandra-íróskata, és nem következik be – a társadalmi jövőben sem – társadalmi robbanás nálunk. A kilátásokat értékeljük, tehát „derűlátóan kedvezőtlenül”, és búcsúzzunk éppúgy a hazánk kompország jellegével alátámasztott Bujtor István-i kíváncsággal, mint a második kormányzati ciklusról szóló könyvben tettük: Bugyet oké Magyarország!

Névmutató

A, Á

Ablonczy Balázs 148, 412
 Ablonczy Bálint 86
 Aczél Endre 281
 Ádám Antal 255
 Adamczyk, Arkadiusz 171
 Áder János 54, 63, 90, 119, 135, 163, 194, 339, 386, 412
 Ady Endre 313
 Ágh Attila 209
 Ágoston Balázs 314
 Alföldi Róbert 325
 Almási Miklós 157, 164
 Andor Mihály 317
 Andrássy Katinka 313
 Ángyán József 111, 131, 297
 Antal Attila 88, 89, 157, 158, 218, 253
 Anrati Dániel Gábor 269
 Antall József 35, 49, 50, 51, 58, 61, 63, 87, 159, 164, 329, 397
 Antalóczy Péter 103
 Ara-Kovács Attila 361
 Arany János 247
 Arató András 89
 Arisztotelész 23

B

Baán László 325, 412
 Bába Iván 119
 Babarczy Eszter 75
 Babos Tímea 348
 Báger Gusztáv 68
 Bajnai Gordon 68, 69, 340
 Balogh László Péter 161
 Baka András 93, 120
 Bakk Miklós 156
 Bakondi György 175, 200
 Bakonyi Tibor 336
 Balázs István 185, 207
 Balázs Péter (politikus) 69, 172
 Balázs Péter (színész) 325

Balázs Zoltán 84
 Ballai Attila 343
 Baló Attila 95
 Balog Zoltán 14, 110, 116, 133, 169, 175, 328
 Balsai István 60, 82, 128
 Bánáti János 269
 Bangóné Borbély Ildikó 281
 Bánki Erik 308
 Bárándy Gergely 90, 364, 370
 Bárándy Péter 65, 66, 86, 253
 Barcza György 377
 Barcs Sándor 348
 Bárdi Nándor 334
 Bártfai-Mager Andrea 134, 142, 143, 190
 Bayer József 29, 50
 Bayer Zsolt 15, 54, 55, 57, 106, 192, 227, 234, 281
 Békés Márton 315, 395, 415
 Békesi László 61
 Bell, Colleen 126, 131
 Bence György 57, 415
 Bencze Máttyás 95
 Bencsik András 106, 211, 383
 Bene László 82
 Benkő Tibor 142
 Bérczi Judit 298
 Berend T. Iván 211, 224
 Berkes Lilla 215, 265
 Berlusconi, Silvio 136, 158, 165, 171, 212
 Bethlen István 76, 178, 312, 395
 Bibó István 23, 65, 271
 Bihari Mihály 60, 87, 252, 255
 Bócsai László 253
 Bíró Marcell 142
 Biszku Béla 70, 132, 283, 339
 Blair, Tony 67
 Blatter, Sepp 342
 Blutman László 218
 Bocsák Miklós 343
 Bod Péter Ákos 16

Boda Zsolt 23, 43, 50, 59, 78, 123, 179
 Bódis József 143
 Body Zsombor 262
 Bogár László 50, 106, 210
 Bogárdi Szabó István 14, 170, 332
 Bogsch Erik 305
 Bojár Gábor 304
 Bokros Lajos 61, 399
 Bolgár György 13
 Bordás Mária 38
 Borkai Zsolt 135, 274, 352
 Borókai Gábor 161, 163, 302
 Boros Imre 63, 106
 Boross Péter 53, 60
 Botka László 140
 Bozóki András 56, 63, 64, 315, 335, 381, 384, 399
 Bölcskei Balázs 114, 151
 Breivik, Anders Behring 260
 Brundage, Avery 340
 Budaházi György 372
 Budai Gyula 75, 82, 95, 111, 119, 284
 Bugár Béla 215, 335
 Bujtor István 417
 Burai Petra 203
 Bush, George, id. 42

C

Ceaușescu, Nicolae 49
 Che Guevara, Ernesto 225
 Chikán Attila 16, 54, 56, 63, 162, 214
 Chronowski Nóra 25, 91, 137, 195, 218, 275, 282,
 Cicero, Marcus Tullius 23
 Clinton, Hillary 46, 135, 235
 Coutinho, Philippe 344
 Czigany, Csaba 144
 Czine Agnes 194
 Czunyiné Bertalan Judit 133

Cs

Csaba László 16, 229, 293, 302, 399, 415
 Csák János 304
 Csáki György 24

Csányi Sándor 56, 70, 156, 298, 299, 304, 326, 341, 348, 352, 368, 376
 Csányi Vilmos 259
 Császy Zsolt 82, 132
 Cseh Tamás 77
 Csepeli György 158, 234
 Csermely Péter 71
 Cserny Ákos 88, 265
 Cservák Csaba 26, 245
 Csillag István 65, 66, 205, 290, 303
 Csink Lóránt 26, 89, 196
 Csintalan Sándor 161, 167, 281
 Csizmadia Ervin 23, 31, 34, 60, 61, 66, 67, 87, 148, 256, 384
 Csizmadia László 106, 357
 Csurilla Gergely 347
 Csurka István 49

D

Darák Péter 132, 284
 Dárdai Pál 347
 Dávid Ferenc 181, 334
 Dávid Ibolya 58, 64, 82, 132, 281
 Deák Dániel 291
 Deák Ferenc 247, 263, 284, 389
 Debreczeni József 13, 23, 56, 58, 69, 114, 141, 199, 303, 306, 308, 379
 De Gaulle, Charles 42
 Deli Gergely 60
 Demján Sándor 70, 113, 181, 191, 304, 312, 408
 Demszky Gábor 68, 78, 201
 Dénes Ferenc 336, 338, 343, 345, 348
 Déry Tibor 417
 Deutsch Tamás 54, 62, 63, 127, 156, 166, 339
 Dobszay János 273
 Domány András 141
 Domokos László 79, 92, 291
 Dorkota Lajos 112
 Draskovics Tibor 65, 68
 Drinóczi Tímea 25, 91, 218
 Dzsudzsák Balázs 347

E

Eisenhower, Dwight D. 42
 el-Aszad, Bassar 220
 Enyedi Ildikó 324
 Enyedi Zsolt 158
 Eörsi István 313
 Eötvös József 389
 Erdei Ferenc 262
 Erdei Tamás 70
 Erdoğan, Recep Tayyip 171, 231
 Erdő Péter 127, 317

F

F. Rozgonyi Krisztina 267
 Fapál László 82
 Farkas Flórián 307
 Farkas Zoltán 96, 97, 379
 Fazekas Sándor 119, 175
 Fázsy Anikó 316
 Federer, Roger 383
 Feitl István 263
 Fekete Balázs 227, 265
 Fekete György 103, 192, 324
 Fekete Péter 315
 Feksz Mária 132, 281
 Feledy Botond 219
 Fellegi Tamás 106, 110
 Ferber Katalin 50
 Ferenc József 180
 Ferenczi Krisztina 308
 Fézsi László 282
 Fico, Robert 158, 333
 Filippov Gábor 381
 Finszter Géza 39, 247, 270
 Fleck Zoltán 59, 203, 253, 264
 Fodor Gábor 55, 56
 Fodor István 43
 Földi András 137
 Franczel Richárd 86, 120, 173
 Fricz Tamás 50, 61, 62, 106, 213, 381
 Friderikusz Sándor 281
 Frivaldszky János 87
 Fröhlich Johanna 89
 Fucsovics Márton 348

Fukuyama, Francis 22
 Futó Gábor 304
 Für Balázs 50
 Fürjes Balázs 142, 175, 186

G

G. Fodor Gábor 14, 16, 22, 31, 32, 34, 45, 48, 118, 162, 164, 166, 168, 367, 396
 Gábor Ágnes 298
 Gábor György 313
 Gadó Gábor 59, 86, 98, 253
 Gajdushek György 30, 86, 207, 270
 Gál András Levente 105, 179
 Gál J. Zoltán 162, 281
 Gál Róbert Iván 323
 Gallai Sándor 78
 Gálszécsy András 60
 Garancsi István 211, 304, 305
 Gárdos Orosz Fruzsina 86
 Gazsó Ferenc 23
 Gécz Gábor 351
 Gellén Márton 32, 105
 Gera Zoltán 347
 Gerendai Károly 305
 Gerevich Aladár 342
 Gergényi Péter 82, 132
 Gerschenkron, Alekszandr 44
 Giddens, Anthony 67
 Giró-Szász András 29, 111
 Glatz Ferenc 61
 Goebbels, Joseph 42
 Gombár Csaba 21, 23, 27, 29, 51, 60, 155, 159
 Goodfriend, Mark André 126
 Gömbös Gyula 312
 Göncz Árpád 51, 62
 Gombosi István 277
 Görgey Gábor 65
 Grespik László 15
 Grósz Károly 339
 Gulácsi Péter 347
 Gulyás Erika 347
 Gulyás Gergely 83, 84, 139, 142, 193, 304, 396, 403, 404, 407

Gy

György Péter 159
 Györgyi Kálmán 60, 64
 Győri Gábor 22
 Győri Tibor 111, 119
 Gyulai Attila 150
 Gyurcsány Ferenc 56, 66–69, 82, 124, 126, 140, 150, 155, 162, 172, 220, 299, 308
 Gyurgyák János 148, 290, 384

H

H., Ahmed 129, 372
 Habony Árpád 161
 Hack Péter 204, 269
 Hados Miklós 335
 Hajas Barnabás 267
 Hajnal György 30, 183, 188
 Halász János 119
 Halmai Gábor 89, 253, 402
 Hammerstein Judit 315
 Hamran, Ladislav 204
 Handó Tünde 55, 94, 132, 266, 284, 286
 Hankiss Elemér 50, 51, 153, 159
 Hargitai Miklós 306
 Harmath Attila 255
 Harrach Péter 69
 Harsányi Zsolt 395
 Havas Ágnes 324
 Hegedűs Dániel 381
 Hegedűs István 55
 Hegedűs Zsuzsa 175
 Hegyi Iván 344, 348
 Hende Csaba 119, 129, 175
 Herczeg Ferenc 312, 395
 Herényi Károly 82, 132
 Hernádi Zsolt 304
 Hidegkuti Nándor 166
 Hitler, Adolf 36
 Hobbes, Thomas 149
 Hoffmann Rózsa 75, 111, 119, 133
 Hoffmann Tamás 311

Hollán Miklós 278
 Hollik István 167, 211
 Holló András 91, 252
 Hóman Bálint 285–86
 Hoppál Péter 119
 Horkay-Hörcher Ferenc 89, 169
 Horn Gyula 58, 61–63, 66, 159, 275, 303
 Horthy Miklós 56, 87, 180
 Horváth Ágnes 68
 Horváth Gyöngyi 269
 Horváth M. Tamás 151, 185
 Hosszú Katinka 350
 Huntington, Samuel P. 22

I

Ignác Károly 263
 Illés Gábor 155, 382
 Illés Zoltán 119, 292
 Ircsik Vilmos 315
 Iványi Gábor 330, 395

J

Jakab András 23, 86, 88, 89, 253, 265, 270
 Jakab István 69
 Jancsics Dávid 306
 Janke, Igor 58
 Járai Zsigmond 64, 75, 79
 Jelenits István 332
 Jenei György 30
 Jeszenszky Géza 126
 Johannis, Klaus 168
 Jókai Anna 127, 316
 Jókai Mór 365
 Jordán Tamás 325
 Józsa Zoltán 185
 József Attila 313
 Juhász Ferenc 82, 281
 Juhász Gábor 347
 Juhász Miklós 98
 Juhász Roland 347
 Juncker, Jean-Claude 124, 223

K

Kaczyński, Jarosław 225
 Kádár Béla 52
 Kádár János 180, 417
 Kadhafi, Moammer 220
 Kadlot Erzsébet 280
 Káel Csaba 325, 412
 Kaiser Tamás 179, 186
 Kálmán Olga 161
 Kamuti Jenő 341
 Kant, Immanuel 162
 Kántor Zoltán 215
 Kányádi Sándor 316
 Kapitány Balázs 323
 Karácsony Gergely 65, 140
 Károlyi Mihály 313
 Kárpáti Magdolna 289
 Kásler Miklós 142, 143, 326, 394, 397
 Katona Béla 63
 Kemenes Ernő 61
 Kemény Dénes 352
 Kende Péter 58
 Kerényi Imre 192, 324
 Kéri László 54, 58, 157
 Keszthelyi András 162
 Kilényi Géza 255
 Kincses Gyula 326
 Király Gábor 347
 Király Júlia 300
 Király Miklós 137
 Kis Balázs 43
 Kis János 57, 58, 89, 415
 Kiss Elemér 65, 66
 Kiss László (edző) 281
 Kiss László (alkotmánybíró) 108, 272, 273
 Kiss Péter 66, 69
 Kiss-Rigó László 129, 233, 332
 Klinghammer István 111, 119
 Kocsis András 53
 Kocsis Máté 339
 Kohl, Helmut 389
 Koi Gyula 154
 Kolosi Tamás 304, 305, 310, 316

Kolozsi Péter Pál 291
 Koltay András 102, 189
 Konrád György 231, 379
 Kónya Imre 275
 Kónya István 280
 Kopátsy Sándor 14, 373
 Kopits György 79
 Korinek László 39, 247
 Kornai János 16, 305, 362, 380, 381, 386
 Korsós Antal, ifj. 118
 Kósa András 23, 58, 383, 384
 Kósa Lajos 54, 55, 139, 140, 152, 174, 186, 308, 323
 Kósáné Kovács Magda 61
 Kosáryné Réz Lola 107
 Kosztolányi Dezső 395
 Kovács András 57
 Kovács Árpád 64, 97, 196, 292
 Kovács Éva 183, 188
 Kovács László 61, 65
 Kovács Nimród 305
 Kovács Pál 342
 Kovács Tamás 104, 352
 Kozák Márton 335
 Kozma Imre 332
 Körmendi Ékes Judit 64
 Körösenyi András 14, 15, 23, 34, 35, 58, 63, 64, 78, 86, 155, 171, 247, 361, 364, 381, 382, 384, 388
 Kövér László 38, 54, 63, 64, 76, 80, 82, 83, 91, 119, 120, 127, 177, 178, 221, 223, 256, 362, 386, 392, 412
 Köves Slomó 333
 Krasznahorkai László 316
 Krekó Péter 155, 158
 Kruszlicz Péter Pál 244, 288
 Kubik, Gábor 178, 211, 331, 342
 Kukorelli István 89, 255
 Kulcsár Kálmán 61
 Kulcsár Krisztián 135
 Kumin Ferenc 111
 Kuncze Gábor 65
 Kurz, Sebastian 214
 Küpper, Herbert 89

L

L. Simon László 111, 120, 308, 315, 325, 412
 Laborfalvi Róza 365
 Lajos, XIV. 259
 Lajtár István 280
 Lakatos Géza 87
 Lakatos Péter 305
 Lakner Zoltán 162, 289, 302
 Lamm Vanda 402
 Láncki András 14, 34, 36, 46, 53, 65, 88, 165, 205, 244, 245, 248, 302, 310, 377, 386, 393
 Láncki Tamás 56, 162
 Lantos Csaba 16, 304, 387, 393
 Lantos Gabriella 325, 326
 László Csaba 65
 László Géza 291
 Lázár János 55, 110, 116, 117, 118, 119, 131, 133, 134, 139, 162, 172–74, 175, 180, 186, 187, 224, 273, 274, 296, 333, 363, 394, 408, 417
 Leisztinger Tamás 304
 Lendvai Pál (Paul) 54, 114
 Lengyel László 16, 34, 49, 50, 55, 56, 58, 69, 75, 81, 313, 382, 383
 Lenkovics Barnabás 125, 128, 259, 260
 Lentner Csaba 48, 290, 291, 299
 Lévai Anikó 240
 Lévy Miklós 137
 Lezsák Sándor 69
 Ligeti Miklós 203
 Lipovecz Iván 51
 Lippmann, Walter 153
 Liszkay Gábor 160
 Liu Shaolin Sándor 167
 Lomnici Zoltán, ifj. 170
 Lovász László 192

M

Machiavelli, Niccolò 23, 24, 150, 154
 Macron, Emmanuel 213, 226, 227, 367
 Mádi testvérek 54
 Mádl Ferenc 63

Magas István 214
 Magyar Bálint 15, 22, 57, 65, 205, 303, 308, 378, 379
 Magyar Zoltán 352
 Magyary Zoltán 22, 25, 44, 105
 Majtényi László 79, 89, 135
 Márai Sándor 215
 Márki-Zay Péter 141, 332
 Márkus György 415
 Martin József 202
 Marton László 166, 281
 Marton Péter 24
 Martonyi János 30, 63, 119, 173, 212, 216, 222, 223
 Matolcsy György 55, 63, 81, 96, 97, 110, 134, 160, 191, 197, 290, 291, 292, 293, 294, 297, 299, 318, 373, 377
 Mbappé, Kylian 167, 347
 McCain, John 124
 Medgyessy Péter 30, 35, 64, 65–66, 67, 201
 Megyesi Gusztáv 303
 Mellár Tamás 16, 301, 334
 Mengyi Roland 134
 Menyhárd Attila 277
 Merkel, Angela 13, 47, 127, 129, 157, 213, 223, 226, 227, 230, 231, 319, 367
 Mérő Katalin 299
 Mészár Róza 289
 Mészáros Lőrinc 140, 159, 161, 189, 304
 Metz Rudolf 155, 382
 Mihályi Péter 53
 Miklósi Zoltán 380
 Mikola István 75
 Milánkovich András 88
 Mindszenty József 329
 Miszlivetz Ferenc 50
 Mocsi Lajos 342
 Modor Ádám 54
 Mohi Csaba 222
 Moldova György 325, 344
 Molnár Balázs 78
 Molnár Benedek 89
 Molnár Ferenc 395
 Molnár Gyula 95, 151

Molnár Lajos 68
 Molnár Péter 55
 Montesquieu 36
 Morcsányi Géza 23, 70
 Móré Sándor 84, 136
 Muszbek Mihály 346, 347
 Müller György 35, 71, 114

N

Nádori Pál 336
 Nagy Attila Tibor 89
 Nagy Ferenc 277, 278
 Nagy Ida 322
 Nagy Imre 57, 312
 Nagy István 170
 Nagy József 167
 Nagy László 365
 Nagy Sándor 61
 Nagy Zoltán 98
 Napóleon, Bonaparte 32, 111, 375
 Náray-Szabó Gábor 170, 314
 Naszvadi György 119
 Naszvadi Sára 268
 Navracsics Tibor 69, 78, 116, 119, 126, 137, 168, 223
 Nemes-Jeles László 324
 Németh János 62, 252, 276
 Németh László 65
 Németh Lászlóné 110, 118, 134
 Németh Márton 89
 Németh Miklós 49, 50
 Németh Szilárd 112, 126, 142, 151, 170, 193, 339
 Németh Zsolt 54, 119, 165, 334
 Netanjahu, Benjamin 169, 206
 Neymar, da Silva Santos 211
 Néző László 82
 Novak Katalin 139, 143, 320, 322, 323
 Novák Zoltán 89

Ny

Nyerges Zsolt 57, 161, 309
 Nyers Rezső 58, 339
 Nyíró József 107, 312

O, Ó

Obama, Barack 157
 Offe, Claus 51
 Ókovács Szilveszter 315, 412
 Onyiscsenko, Borisz 342
 Orbán Balázs 32
 Orbán Endre 89
 Orbán Gáspár 395
 Orbán Győző 55, 383
 Orbán János Dénes 315, 395
 Orbán Krisztián 148, 306
 Orbán Ráhel 184
 Oszkó Péter 69
 Osztie Zoltán 170

P

Paczolay Péter 91
 Pálffy Ilona 110
 Pálincás József 58, 63, 70, 120, 143, 192, 193, 296, 314, 315, 412
 Palkovics László 133, 142, 143, 193, 293, 296, 314, 334
 Pálné Kovács Ilona 186
 Pap András László 87, 122, 123, 216, 258, 378
 Papcsák Ferenc 82
 Parragh Bianca 291
 Parragh László 104, 167, 191, 296, 299
 Patai Mihály 70, 131, 191, 299
 Pataki Ferenc 54
 Patyi András 110, 174, 200, 274
 Páva Zsolt 336
 Peschka Vilmos 153
 Pesti Sándor 48, 114, 207, 386
 Péterfalvi Attila 100, 197, 201
 Péteri Zoltán 216
 Peto Iván 57
 Pető Péter 335
 Petőcz György 54
 Petőfi Sándor 166
 Petschnig Mária Zita 301
 Pikó András 380
 Pintér Sándor 30, 63, 116, 119, 142, 173, 174, 175, 339

Piroska Dóra 299
 Pitti Zoltán 53
 Platón 23
 Pócza Kálmán 169
 Pócs János 156
 Pogácsa Zoltán 209
 Pokol Béla 37, 59, 60, 119, 194, 246,
 252, 254, 255
 Pokorni Zoltán 55, 63, 82, 127
 Polónyi István 317
 Polt Péter 64, 79, 203
 Polyák Gábor 79
 Potápi Árpád János 333
 Pozsár-Szentmiklós Zoltán 39, 261
 Pozsgay Imre 75, 83
 Pribula László 268
 Princz Gábor 189
 Prodi, Romano 22
 Próhle Gergely 314, 315, 412
 Puch László 160
 Pulay Gyula 68
 Puskás Ferenc 166, 341, 347
 Pusztai Erzsébet 58
 Putyin, Vlagyimir Vlagyimirovics 42,
 127, 156, 171, 178, 220, 221, 341, 342
 Pünkösti Árpád 54

R

Raffay Ernő 334
 Rajk Júlia 313
 Rajkin, Arkagyij 49
 Rákosi Mátyás 36, 231
 Raskó György 297
 Rédei Mária 136
 Reich, Robert B. 28
 Renzi, Matteo 235, 240
 Repner Robert 129
 Réthelyi Miklós 110, 116
 Ripp Zoltán 50, 64, 69
 Rixer Ádám 84, 86, 87, 167, 270
 Rockenbauer Zoltán 16
 Rodolfo 165
 Rogán Antal 55, 130, 131, 142, 151,
 161, 162, 174, 175, 308, 403

Romhányi Balázs 292
 Ronaldo, Cristiano 346
 Rubovszky György 135, 386
 Ruzsa Magdi 315

S

Sajó András 38, 43, 153, 258, 260
 Salamon László 83, 128
 Salgó István 305
 Salgó László Péter 272, 331
 Samu Mihály 246
 Sanader, Ivo 199
 Sargentini, Judith 137, 248, 250, 401
 Sári János 46
 Sarkozy de Bocsa, Nicolas 168, 415
 Sárközy Tamás 59, 71, 276, 277, 281,
 336
 Schadl György 270
 Schanda Balázs 89, 330
 Scharle Ágota 294
 Scheppele, Kim Lane 402
 Schilling Árpád 166
 Schlett István 26, 45, 154, 164
 Schmidt Mária 140, 159, 163, 175, 313,
 333
 Schmidt Péter 255
 Schmidt-Sweizer, Andreas 61
 Schmitt Pál 70, 80, 90, 104, 352
 Schmitt, Carl 23, 154
 Schröder, Gerhard 220
 Schumpeter, Joseph 71
 Sebők Miklós 22
 Semjén Zsolt 79, 102, 116, 118, 173, 175
 Seszták Miklós 55, 118, 119, 175, 308
 Setét Jenő 167
 Shakespeare, William 288
 Szelecsy István 17
 Síklaky István 415
 Simicska Lajos 56–57, 69, 110, 127, 132,
 134, 140, 160–61, 170, 177, 205,
 303, 306, 308–309, 374
 Simicskó István 111, 129, 175
 Simon Gábor 114, 151
 Simon János 50

Simonka György 394
 Simor András 69, 80, 96
 Sinowatz, Fred 199
 Smuk Péter 87, 178
 Solymosi Frigyes 16
 Sólyom László 59, 62, 67, 80, 85, 86,
 91, 93, 95, 133, 194, 252–53, 254,
 255, 402
 Somogyvári István 60
 Soros György 57, 77, 136–37, 140, 155,
 170, 222, 225, 234, 238, 319, 354,
 356, 368, 408
 Spéder testvérek 54
 Spéder Zoltán 56, 134, 374
 Spéder Zsolt 322–23
 Spiró György 168, 316, 380
 Stadler József 350
 Sterbenz Tamás 346, 347, 348
 Storck, Bernd 347
 Studniczky Ferenc 336
 Stumpf András 28, 281
 Stumpf István 23, 25, 45, 48, 54, 61, 63,
 69, 70, 78, 91, 179, 194, 251, 255,
 257, 275, 392, 393
 Suarez, Luis Alberto 344
 Such György 54, 176
 Sulyok Tamás 135, 194
 Surányi György 63, 69
 Süli János 142, 143, 174

Sz

Sz. Bíró Zoltán 220
 Szabad György 57
 Szabó Dezső 65, 313
 Szabó Imre 276
 Szabó István 199
 Szabó Magdolna 316
 Szabó Márton 43, 54, 149, 154, 163
 Szabó Máté 92, 195
 Szabó Máté Dániel 89
 Szabó Pál 82
 Szabó Tibor 136, 261
 Szájer József 54, 55, 63, 94, 124, 249,
 395

Szakács Árpád 315, 395
 Szakonyi Péter 310
 Szalai Ádám 347
 Szalai Ákos, 207, 265, 270
 Szalai Annamária 79
 Szalai Erzsébet 51, 53, 295, 327, 380
 Szalai Péter 194
 Szálasi Ferenc 125
 Szalay Ferenc 339, 352
 Szalay-Bobrovniczky Kristóf 168
 Szalma László 277
 Szántó Miklós 258
 Szapáry György 274, 291
 Szász Károly 111
 Szatmáry Kristóf 111
 Székely László 92, 195, 196
 Székely Tamás 69
 Szekeres Imre 69
 Szél Bernadett 140
 Szelényi Iván 121
 Szelényi Zsuzsa 56
 Széles Gábor 53, 70, 106, 159, 304
 Szente Zoltán 86, 89, 265
 Szentgáli-Tóth Boldizsár 88
 Szentpéteri Nagy Richard 89
 Szerdahelyi Péter 66
 Szigeti Péter 37, 50, 86, 246
 Szigeti Tamás 84
 Szigetvári Viktor 67
 Szijjártó Péter 55, 111, 119, 126, 131,
 136, 137, 139, 173, 175, 193,
 222–23
 Szilágyi Ákos 123, 124, 181, 287, 288,
 289, 308, 335, 361, 362, 380
 Szilágyi Emese 88
 Szilágyi Péter 209
 Szilágyi Péter 131, 175
 Szilovics Csaba 262
 Szilvász György 82
 Szilvász György Péter 136
 Szmodits Jenő 88
 Szoboszlai Katalin 60
 Szócs Géza 34, 107, 111, 176, 315
 Szöllősi György 336, 343

Szöllősi Györgyi 13
 Sztálin, Joszif Visszarionovics 36, 208
 Sztójay Döme 87
 Szűcs Zoltán Gábor 154
 Szüdi János 318
 Szűrös Mátyás 75
 Szvák Gyula 220
 Szydło, Beata 166

T

Tacitus, Publius Cornelius 270
 Takács Péter 26, 37, 420
 Tallai András 131
 Tallár Ferenc 158
 Tamás András 215
 Tamás Ervin 56, 106, 156, 161, 162,
 303, 309, 314
 Tamás Gáspár Miklós 380
 Tamás Pál 205
 Tamási Áron 312
 Tarlós István 78, 99, 126, 131, 186, 325
 Tátrai Miklós 82, 132
 Tattay Levente 255, 330
 Techet Péter 227, 246
 Teczár Szilárd 346
 Téglási András 88, 265
 Tellér Gyula 53, 121, 122, 168, 176,
 205, 258, 303, 304, 310, 315, 377,
 386, 415
 Thatcher, Margaret 166
 Tibor Tamás 336
 Tiborcz István 161
 Timmermans, Frans 128, 223
 Tisza István 313
 Tisza Kálmán 178
 Toller László 66
 Tordáné Petneházy Judit 170
 Torgyán József 58, 62, 339
 Tormay Cécile 107, 192
 Toroczkai László 67, 128
 Tóth András 265
 Tóth Gábor Attila 90, 402
 Tóth István György 23, 70

Tóth Károly 82
 Tóth Mihály 278, 279, 281
 Tóth Péter 89
 Tóth Vera 315
 Tóth Zoltán József 87, 89
 Tökés L. Rudolf 50
 Tökés László 215, 334, 368, 413
 Tölgyessy Péter 23, 55, 56, 58, 70, 87,
 147, 149, 169, 179, 180, 247, 255,
 291, 378, 383, 384, 416
 Török Ferenc 336, 347
 Török Gábor 62, 149, 154, 159, 309
 Trócsányi László 30, 84, 88, 89, 95,
 118, 119, 142, 143, 175, 193, 267,
 270, 271, 273, 275, 289, 399
 Trump, Donald 33, 46, 121, 135, 136,
 154, 157, 164, 213, 222, 234, 235,
 261, 366, 417
 Turi-Kovács Béla 69
 Tusup, Shane 211, 350
 Tuzson Bence 142, 407

U

Uitz Renáta 225, 265, 266
 Ulfkotte, Udo 237
 Ungár Klára 55
 Ungváry Krisztián 70
 Ungváry Rudolf 15, 124, 380
 Urbán László 23, 55, 56, 298, 299, 300
 Uszkiewicz Erik 79
 Uttó György 95

V

Vadai Ágnes 303
 Vadál Ildikó 118
 Vági Márton 348
 Vajda Mihály 384
 Vajna, Andy 131, 140, 159, 160, 175,
 176, 315, 324, 369, 412
 Valki László 227
 Váncsa István 123
 Ványi Éva 50, 183
 Varga Áron 82

Varga Csaba 37, 59, 60, 246, 252,
 254–55
 Varga István 276
 Varga Márton 225
 Varga Mihály 63, 86, 110, 116, 134,
 142, 173, 174, 175, 290, 293, 334
 Varga Tamás 55
 Varga Zs. András 37, 60, 90, 194, 217,
 244, 252, 254, 255
 Várszegi Asztrik 332
 Várszegi Gábor 305
 Vásárhelyi Mária 266
 Vashegyi György 192
 Vasné Varga Edit 48
 Vass László 30
 Vastagh Pál 61, 64
 Végh Antal 348
 Vékás Lajos 109, 276, 277
 Veres János 66
 Veres Tibor 304
 Vértessy László 48
 Vető Balázs 82
 Vida Ildikó 126, 131
 Vidnyánszky Attila 325
 Vigvári András 68
 Vincze Attila 195, 218
 Vincze Géza 336
 Vitányi Iván 58, 380
 Vizi E. Szilveszter 70, 127
 Vladár Sándor 352

Volner János 196
 Vona Gábor 140, 151, 196
 Völlner Pál 129
 Vörös Imre 86, 87, 253, 255

W

Wáberer György 304
 Wachsler Tamás 55
 Warvasovszky Tihamér 92
 Wass Albert 107, 312, 315
 Weber Attila 54, 219
 Weber Max 23, 155, 382
 Weber, Manfred 417
 Wermer András 42
 Weyer Balázs 161
 Wiener György 34
 Wittner Mária 106
 Wopera Zsuzsa 276

Z, Zs

Z. Karvalics László 22
 Zakaria, Fareed 123–24, 378
 Zárug Péter Farkas 125, 378
 Zilahy Lajos 395
 Zlinszky János 255
 Zombor Péter Dávid 268
 Zuckerberg, Mark 205, 304
 Zupkó Gábor 226
 Zsigó Róbert 119
 Zsuffa István 66



X

277243

S Á R K Ö Z Y T A M Á S

A jövő kérdése az, hogy ezt az állandóan mozgásban lévő, konfliktus-kereső kormányzást túlajtásai, durvaságai, radikalizmusa lefaragásával lehet-e egyáltalán konszolidálni mint a polgári demokrácia kelet-európai ajátosságainak megfelelő, alapvetően government típusú kormányzati rendszert. Egy ilyen típusú konszolidáció ugyanis szerintem – a kereszténydemokrácián belül – nagyon is kívánatos lenne. Tudniillik ha nem, így fennáll a veszély, hogy ez a sajátos negyedik köztársaság (mert az) megjósolhatatlan, hogy mikor – külső és belső mozgások következtében magától felrobban. És ez egyetlen magyarnak sem lesz jó.”

Sárközy Tamás (1940) az állam- és jogtudományok doktora. 1979-től a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem (jelenleg Budapesti Corvinus Egyetem), 2001-től a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem tanára. A Magyar Jogászegylet elnöke. 1985-ben Állami Díjat kapott, 2009-ben a Prima Primissima-díjat is elnyerte.

A civiljog, a gazdasági jog, a társasági jog, valamint a kormányzati szervezetrendszer témájában több mint 60 könyvet és 300 tanulmányt írt. 1993 óta a *Gazdaság és Jog* című folyóirat főszerkesztője.

A Park Könyvkiadónál megjelent kötetei:
Magyarország kormányzása 1978–2012 (2012)
Kétharmados túlzáskormányzás (2014)

A LIBERÁLIS
EURÓPAI UNIÓBAN

LIBERÁLIS
KORMÁNYZÁS

X 277243

32

S19

S Á R K Ö Z Y
T A M Á S

ILLIBERÁLIS KORMÁNYZÁS

A LIBERÁLIS EURÓPAI UNIÓBAN

POLITIKAILAG IGEN SIKERES TÚLHAJTOTT PLEBEJUS KORMÁNYZÁS

A HARMADIK ORBÁN-KORMÁNY

2014–2018

PARK
KIADÓ

parkkiado.hu 5490 Ft



facebook.com/parkkonyvkiado

PARK
KIADÓ

PARK KÖNYVKIADÓ